

KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG, NEMZETI KISEBBSÉGEK, EMBERI JOGOK



ORSZÁGGYŰLÉS HIVATALA

KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG,
NEMZETI KISEBBSÉGEK,
EMBERI JOGOK

KULTURÁLIS ÖRÖKSÉG, NEMZETI KISEBBSÉGEK, EMBERI JOGOK

Szerkesztette	LÉPHAFT ÁRON, VÉKÁS DOMOKOS
Felelős szerkesztő	SÁRDI PÉTER
Szakmai lektor	PAPPNÉ FARKAS KLÁRA
Nyelvi lektor	HORVÁTH BENCE
Közreműködő	VASS-PRÉKOPA ANGÉLA
A kiadvány koordinátora	PELYACH ISTVÁN
Kiadványterv	KÖRNYEI ANIKÓ
Műszaki szerkesztő	FODOR GÁBOR
A borítóképet készítette	FICSOR MÁRTON
A térképeket készítették	KOCSIS KÁROLY, LÉPHAFT ÁRON, VÉKÁS DOMOKOS

A tanulmányok 2023 végén és 2024 első felében készültek.
A kézirat lezárásának időpontja 2024. szeptember.
A kötetben szereplő internetes hivatkozások a kézirat lezárásakor
a hivatkozott tartalomra mutattak.

A tanulmányokban foglalt megállapítások a szerzők álláspontját tükrözik.

A kiadvány az Európai Unió Tanácsának magyar elnökségéhez kapcsolódóan,
a parlamenti együttműködés keretében megvalósuló parlamentközi eseményekhez készült.

Felelős kiadó | Such György, az Országgyűlés Hivatalának főigazgatója



Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz,
sokszorosításhoz, illetve adatfeldolgozó rendszerben
való tároláshoz a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

© Szerzők, 2024

© Országgyűlés Hivatala, 2024

Nyomta és kötötte az Alföldi Nyomda Zrt., Debrecen

Felelős vezető | György Géza vezérigazgató

ISBN 978-615-6704-13-9

ISBN 978-615-6704-14-6 (pdf)

TARTALOM

ELŐSZÓ	7
TÓTH NORBERT A nemzeti kisebbségek jogvédelmének alapjai az európai dokumentumokban	9
VINCZE LORÁNT A nemzeti kisebbségek európai uniós védelme – tégláról téglára építkezve	28
KOVÁCS ELVIRA Nemzeti kisebbségek érdekvédelme és európai integráció	42
SZALAYNÉ SÁNDOR ERZSÉBET A magyarországi kisebbségvédelem harminc éve európai kontextusban	55
GALLAI GERGELY A magyarországi nemzetiségek képviselte az Országgyűlésben	70
LÉPHAFT ÁRON – VÉKÁS DOMOKOS Magyar nemzetpolitika és az Országgyűlés	84
Melléklet	98
Térképek	101

Tisztelt Olvasó!

Az Európai Unió Tanácsa 2024. évi soros magyar elnökségének idején, vészterhes világpolitikai időkben, amikor európai értékeink és érdekeink veszélybe kerültek, kötelességünk felhívni a figyelmet az egyik legsérülékenyebb és az utóbbi években egyik leginkább elfeledett európai közösségre: az európai nemzeti kisebbségekre.

Több mint 40 milliónyi, nemzeti vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó őshonos európai emberről beszélünk. Számottevő részük, köztük mintegy 2 millió magyar ember is, nem lépte át a szülőföldje határát, hanem a történelem során jellemzően az államhatárok léptek át a fejük felett. Ők azok, akik lojális állampolgárai annak az európai államnak, amelynek területén élnek, és ugyanakkor hűséges tagjai annak a nemzetnek, amelyhez kulturális és nyelvi értelemben történelmi gyökereik kötik őket.

Az európai nemzeti kisebbségek azok, amelyek pótolhatatlanul hozzájárulnak Európa kulturális örökségének valódi sokszínűségéhez, összekötő hidakat képeznek az európai nemzeti államok között, ezáltal jótékony hatást gyakorolnak az európai társadalmak demokratikus működésére és békés fejlődésére.

Az európai nemzeti kisebbségek támaszkodnak a nyelvüket, kulturális értékeiket és identitásukat védő jelenlegi, ám hiányos európai kisebbségvédelmi intézményrendszerre, különösen az Európa Tanács kisebbségvédelmi, emberi jogi eszköztárára, ám polgári kezdeményezésekkel azt szorgalmazzák, hogy az Európai Unió intézményei megfelelő jogvédelmet biztosítsanak számukra.

E kiadványban az európai összkép mellett betekintést nyerhetnek a Magyarországhatárain kívül, őshonos közösségekben élő mintegy kétmillió magyar helyzetére, és szó esik a Magyarország határain belül honos, államalkotó tényezőként elismert nemzetiségek lehetőségeiről és törekvéseiről, beleértve a parlamenti munkát is. Az olvasó magyarázatot kaphat arra is, hogy a nemzeti kisebbségek ügyében miért van erős magyar hagyománya az emberi jogi megközelítésnek, és hogy a magyar érzékenység miért találkozik az európai léptékű megoldás igényével. Tanulságos annak bemutatása is, hogy az európai integrációs folyamat miként támogathatja a nemzeti

kisebbségeket, közöttük a magyar közösségeket is olyan EU-tagjelölt államokban, amelyek meg kívánnak felelni a csatlakozási feltételeknek.

Végül, de nem utolsósorban ebben a kiadványban egy olyan, 2020-ban született, korszerű és hiánypótló magyar javaslatról is olvashatnak, amely az egyetemes emberi jogok legújabb generációjának sorába egy eddig hiányzó jog felvételét szorgalmazza: a nemzeti identitáshoz való jogot. Ez a jog biztosíthatná minden számbeli kisebbségben vagy többségben élő, önmagát valamely nemzethez tartozónak valló ember számára, hogy elődei anyanyelvét, kultúráját és szülőföldje otthonosságát az államok által garantált módon, zavartalanul megörökölhessen, és azt hasonlóan zavartalanul továbbadhassa utódai számára.

Meggyőződésünk, hogy ezen magyar javaslat megvalósulása világszerte előrelépést jelentene az emberi jogok érdemi biztosításában, a demokrácia erősítésében, Európában pedig nemcsak a nemzeti kisebbségeket, hanem az európai nemzeti államok együttműködését és ezáltal az Európai Uniót is megerősítené.

Kövér László
az Országgyűlés elnöke

A nemzeti kisebbségek jogvédelmének alapjai az európai dokumentumokban

Bevezető gondolatok

A rendi nemzeteket Európa legtöbb országában fokozatosan felváltó modern nemzetek és úgy általában a nemzetfejlődés eredményeképpen a 18. század végén, illetve a 19. században új társadalmi kihívás körvonalazódott, amelynek természetéből adódóan politikai, kulturális, sőt gazdasági vonatkozásai is lettek. A nemzethez tartozás alapjául politikai és kulturális tényezők külön-külön, illetve együttesen is szolgálhattak; leegyszerűsítve, előbbi esetben az állampolgárság jogintézménye, utóbbi esetben pedig valamilyen kulturális tényező (nyelv, hagyományok, történelmi tudat stb.) hozta létre azt a társadalmi keretet, amelyen belül az egyének a továbbiakban értelmezték, értelmezhatték saját magukat, vagyis amellyel azonosultak, azonosulhattak. Míg politikai nemzet esetében az állam és a nemzet keretei többé-kevésbé egybeestek, addig az ún. kulturális nemzet koncepciója alapvetően a 19. századi német és olasz egységtörekvéseknek, valamint leginkább a gyengébben iparosodott közép- és kelet-európai országokban jelentkező nemzeti ébredéseknek, valamint az Oszmán Birodalom balkáni területein élő keresztény népeknek biztosított mobilizációs alapot. Lehetőség nyílt arra, hogy az állam lakosait nemzeti dimenzióban értelmezzék, és ebből következően különbséget tegyenek államon belüli nemzeti többség, illetve nemzeti kisebbségek között. Ennek folyamánaképpen ez utóbbi csoportokba tartozó személyek, illetve maguk az érintett közösségek a többségi népeiségekhez, illetve azok tagjaihoz képest kedvezőtlenebb helyzetbe kerültek az élet szinte minden területén, így különösen jogi, politikai, gazdasági és

^I A szerző nemzetközi jogász. 2008 óta a Nemzeti Közszerológati Egyetemen (illetve jogelődeiben), továbbá 2023 óta Åbo Akademi University-n tanít nemzetközi jogot, valamint ehhez kapcsolódó tárgyakat. Kutatási területei közé elsősorban a nemzetközi jogi kisebbségvédelem és az emberi jogok, a nemzetközi szokásjog bizonyos kérdései, valamint az EU-jog és a nemzetközi jog egymásra hatása tartozik.

kulturális szempontokból. Sok érintett csoport hol erőszakosabb, hol pedig békésebb, politikai-jogi eszközökkel próbált meg javítani helyzetén, és e törekvésük az esetek többségében nem találkozott a nemzeti többséget alkotók nevében fellépő elitek elképzeléseivel.

A nemzetközi jogban először a 19. században jelentek meg olyan nemzetközi szerződések, amelyek a nemzeti kisebbségek számára igyekeztek valamilyen jogvédelmet biztosítani. Ezek eleinte nem általános jelleggel, hanem egyedi helyzetekhez kapcsolódva szabályoztak, és pedig konkrét ügyeket. Többnyire kettős céljuk volt: egyrészt az adott térség stabilitásának biztosítása, másrészt igazságossági szempontok érvényre juttatása. A nemzetközi jog nemzeti kisebbségek számára jogokat biztosító szabályozási területének funkciója azóta is jórészt e két célra reagál, e két igényt igyekszik egyszerre kielégíteni. Egyfelől a status quo-t szeretné megőrizni, az államok területi épségét, és ezáltal a nemzetközi viszonyok stabilitását biztosítani (biztonsági funkció), másfelől pedig bizonyos társadalmi csoportoknak, gyakrabban az azokhoz tartozó személyeknek biztosít jogvédelmet (igazságossági funkció). Történelmi távlatban az mondható el, hogy e két szempont gyakran került ellentétbe, ellentmondásba egymással, és az esetek többségében az igazságossági szempontok szorultak háttérbe a biztonsági megfontolások miatt.

A kisebbségvédelem korábbiánál általánosabb nemzetközi jogi szabályozására először a két világháború közötti időszakban, részben a Nemzetek Szövetségének körében tettek kísérletet az államok.² Ez a joganyag jobbára az I. világháborúban vesztes hatalmakkal kötött békeszerződések egyes rendelkezéseiben, az újonnan létrejött országokkal aláírt kisebbségvédelmi szerződésekben, valamint egyes államok által egyoldalúan, nyilatkozatok formájában tett kötelezettségvállalásokban öltött testet. Az 1919–1945 közötti nemzetközi kisebbségvédelmi szabályozás elemei közül a II. világháborút lényegében csak két megoldás élte túl: a Finnországhoz tartozó és zömmel svédek/svéd ajkúak által lakott Åland-szigetek területi autonómiája, valamint a Törökországgal 1923-ban kötött lausanne-i békeszerződés, illetve ennek kisebbségvédelmi szabályai. Az Egyesült Nemzetek Szervezetének 1945-ös megalakulása a nemzeti kisebbségek védelmének fokozatosan új jogi alapokra történő helyezését is jelentette. Ennek lényege, hogy a nemzeti kisebbségek jogvédelmét a továbbiakban nem a nemzetközi jog külön szabályozási területe-

2 A korszak nemzetközi kisebbségvédelmi szabályozásáról lásd például: Jackson-Preece, Jennifer: *National minorities and the European nation-states system*. Oxford University Press, Oxford, 1998, és Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2003.

ként, hanem az emberi jogok nemzetközi jogi védelmébe ágyazva, annak mintegy szerves részeként képzelték el. A II. világháborúban győztes hatalmak között eleve voltak bizonyos koncepcionális különbségek, egyrészt az emberi jogokról való gondolkodást, másrészt pedig a nemzeti kisebbségekhez való jogi megközelítéseket illetően. Az eltérések okait elsősorban a jogi kultúrák különbözőségében (angolszász, kontinentális, illetve marxista), az eltérő társadalomszemléletben és társadalomszervezési megoldásokban kell keresni. Míg az Egyesült Államok és az Egyesült Királyság az emberi jogokban elsősorban egyéni szabadságjogokat látott, addig a Szovjetunió inkább a kollektív megközelítés híve volt; a valóságban persze ez utóbbinál nem lehetett ténylegesen hatályosuló emberi jogokról beszélni. Érdekesség, hogy a később az ENSZ Biztonsági Tanácsa állandó tagjaivá váló öt nagyhatalom közül egyedül a Szovjetunió mutatott némi nyitottságot a nemzeti kisebbségek problematikája iránt, igaz, jórészt önös érdekektől vezetve. Arról volt szó, hogy az önrendelkezési jog koncepcióját az ENSZ Alapokmányának szövegét véglegesítő San Franciscó-i értekezleten főként a Szovjetunió képviselte, ezt eredetileg „nemzetek önrendelkezési jogának” nevezve. Eredeti formájában ez az elképzelés a nemzeti és etnikai kisebbségek számára is használható eszköznek mutatkozott, például a különféle autonómiaökrékvések megvalósításához.

A hivatalosan az internacionalizmus talaján politizáló Szovjetunió, például Lenin és Sztálin vonatkozó munkái alapján elfogadhatónak tartotta a nemzeti mozgalmakkal való ideglenes együttműködést, a nyugati szövetségesek azonban – főleg a két világháború közötti időszak, majd a második világháború tapasztalatai miatt – a nemzetek önrendelkezésének elvét/jogát nem tették az új nemzetközi jogi keretrendszer építőkővé. Ehelyett egyfajta kompromisszumként a „népek önrendelkezési joga” került az Egyesült Nemzetek Alapokmányába, és vált később elismert kollektív emberi joggá. Az „önrendelkezés” ebben a formájában csak nagyon minimális mértékben járult hozzá a nemzetközi kisebbségvédelem jogi kereteinek továbbfejlesztéséhez, mivel a gyakorlatban csak nagyon ritkán, napjainkban például szinte csak a Csendes-óceán térségében fordul elő az, hogy egy közösség egyszerre minősül népnek és nemzeti kisebbségnek is. A „nép” nemzetközi jogi koncepciójához hasonló „öslakos népek” (indigenous peoples) kategória a II. világháború után jelent meg, de nem keverendő össze az „öshonos nemzeti közösségekkel” (autochthonous national communities). Ez utóbbi inkább a nemzetközi jogi soft law, illetve a politikai kommunikáció által kedvelt fordulat, a jogi eszközökkel kikényszeríthető nemzetközi jogi normákban nincs jelen. A „népek önrendelkezési joga” a II. világháború után alapvetően a gyarmatbirodalmak megszüntetéséhez járult hozzá nemzetközi jogi jogalapként, az 1990-es évektől kezdődően hatálya

esetenként a szövetségi berendezkedésű államok tagállamainak lakosságára is kiterjedt, mint ahogyan az történt például a Jugoszlávia, Csehszlovákia vagy éppen a Szovjetunió szétesésével létrejött új államok elismerésekor.

A nemzeti kisebbségek védelmének európai szabályozását meghatározó legfontosabb egyetemes nemzetközi jogi szabályok

A II. világháború után elfogadott első legfontosabb, egyetemes és a kisebbségvédelem számára releváns nemzetközi jogi jogszabálynak az 1948-ban elfogadott „népirtás büntetnének megelőzéséről és megbüntetéséről” szóló egyezmény” minősül, amelynek kedvezményezettjei a „nemzeti, népi, faji vagy vallási csoportok” (national, ethnic, racial or religious group).³ A nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi jogvédelme emellett évtizedekig nem jelentett mást, mint a diszkrimináció tilalmának és ezzel összefüggésben a jogi értelemben vett egyenlőség elvének egyértelmű elismerését. Szintén a II. világháború után nem sokkal került sor egy másik, a nemzeti kisebbségek jogvédelmére sok tekintetben hasonlító szabályozási terület jogi alapjainak lerakására, éspedig az ún. őslakos népek helyzetére koncentrálva.⁴ A két jogterület koncepczionálisan az európai kontinens államainak történelemben játszott szerepe és Európa mint politikai, gazdasági, történelmi és kulturális térség kapcsolja össze. Rendkívül leegyszerűsítve ugyan, de talán megköckéztatható a kijelentés, hogy míg a nemzeti kisebbségek jogvédelme alapvetően Európán belüli, addig az őslakos jogok inkább Európán kívüli helyzetekre vonatkoznak a gyakorlatban, annak ellenére, hogy természetesen a nemzetközi jog jellegéből adódóan mindkét terület egyetemesnek minősül. A két jogterületnek jelentős a közös metszete,⁵ és ezzel összefüggésben ahogyan a politikai-földrajzi Európán belül is találunk olyan közösségeket, amelyek kizárólag őslakos népeknek minősülnek a nemzetközi jog nézőpontjából, esetleg egyszerre tekinthetők nemzeti kisebbségnek és őslakos népeknek is, úgy más kontinenseken is élnek olyan csoportok, amelyek inkább nemzeti

3 A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény 1. cikk (1) bekezdés.

4 Természetesen ez a jogterület sem minden előzmény nélküli, igaz, a két világháború között csupán bizonyos munkajogi aspektusok szabályozására került sor.

5 A polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya kisebbségi jogokra vonatkozó 27. cikke kapcsán a kisebbségek és az őslakos népek közös metszetéről lásd: Noémi Nagy – Balázs Vizi: *Conceptualisation and operationalisation of minorities in international law: Past experiences and new avenues.* (Készülőben)

kisebbségeknek, esetleg mindkettőnek: nemzeti kisebbségnek és őslakos népnek, sőt, nemzetközi jogi értelemben vett népnek is minősíthetők egyszerre (például a kanak nép Új-Kaledóniában). Tény ugyanakkor, hogy ez utóbbi megállapítás is pontosításra szorul, mivel míg az „őslakos népnek” létezik nemzetközi szerződéses meghatározása,⁶ addig a „nemzeti kisebbség” esetében ilyenről nem beszélhetünk, legalábbis egyetemes, illetve regionális nemzetközi szerződésekben bizonyosan nem. Ez természetesen nem jelenti azt, hogy kétoldalú szerződésekben közvetett módon vagy a nemzetközi szokásjogban ne jelent volna meg a „nemzeti kisebbség” lehetséges meghatározásának legalább néhány eleme, viszont a nemzeti kisebbségek nemzetközi jogi védelmének egyik fontos alapproblémája, nehézsége, hogy a nemzetközi jog nem határozza meg pontosan a jogosultakat magába foglaló személyi kört, azaz a nemzeti kisebbség fogalmát. A nemzeti kisebbségek, valamint az őslakos népek jogait szabályozó nemzetközi jogi terület között alapvető különbség még, hogy az előbbi kifejezetten nem ismer el kollektív jogokat, míg az utóbbi éppen ellenkezőleg, inkább a jogok közösségi voltának jelentőségét hangsúlyozza.

Évtizedes útkeresést követően aztán az 1960-as években a nemzeti kisebbségek védelme szempontjából több jelentős, egyetemes nemzetközi szerződés megalkotására is sor került. Így 1960-ban írták alá „az oktatásban való diszkrimináció elleni egyezményt”, amely egyebek mellett a nemzeti hovatartozás és nyelv alapján történő hátrányos megkülönböztetésre is vonatkozik,⁷ majd 1965-ben az ENSZ keretei között elfogadták „a faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről szóló egyezményt.” Ez a szerződés „faji megkülönböztetés” alatt például a „nemzeti hovatartozás” szerinti hátrányos megkülönböztetést is érti.⁸ A Nemzetközi Bíróság a részben e szerződés megsértése miatt kezdeményezett, „Ukrajna kontra Oroszország-ügyben” hozott ítéletében ennek kapcsán megállapította, hogy „a nyelv gyakran lényeges társadalmi kötelék az etnikai csoport tagjai között.”⁹ Az igazi áttörést ebből a szempontból azonban a „polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának”¹⁰ elfogadása jelentette, amely ezen írás témája szempontjára

6 1989. évi (169. számú) ILO egyezmény az őslakos és törzsi népekről 1. cikk. illetve 1957. évi (107. számú) ILO egyezmény az őslakos és törzsi lakosságról 1. cikk.

7 Az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló 1960. évi egyezmény 1. cikk.

8 A faji megkülönböztetés valamennyi formájának kiküszöböléséről New Yorkban 1965. december 21-én elfogadott nemzetközi egyezmény 1. cikk (1) bekezdés.

9 31 January 2024 Judgment Application of the International Convention for the Suppression of the Financing of Terrorism and of the International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination (Ukraine v. Russian Federation) 103. 355.

10 A Polgári és Politikai Jogok 1966. évi Nemzetközi Egyezségokmánya.

ból csak kevésbé fontos „népek önrendelkezési jogának”¹¹ szabályozása mellett már a kisebbségek – igaz, pontosan nem részletezett – jogait is elismerte. Az említett egyezségokmány 27. cikke az etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekre vonatkozik: az etnikai kisebbségek esetében azok saját kultúrájuk élvezetéhez való jogát rögzíti, míg vallási kisebbségek kapcsán saját vallásuk gyakorlásának jogára, nyelvi kisebbségek esetében pedig saját nyelvük használatának jogára hivatkozik. Az eredeti elképzelések szerint szintén ENSZ-körben született volna egy a polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányához csatolt jegyzőkönyv is, amely felsorolta volna a 27. cikkben benne rejlő jogokat. Erre azonban végül nem került sor, ehelyett az ENSZ Közgyűlése fogadott el egy nyilatkozatot 1992-ben a „nemzeti, etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól,”¹² amely az említett 27. cikk kvázi-autentikus értelmezésének is tekinthető, és tartalma vagy annak egy része a nemzetközi szokásjog részévé válhatott az elmúlt három évtizedben. Nem sokkal ezt megelőzően a Nemzetközi Munkaügyi Szervezetben (ILO) folyó együttműködés részeként az államok kidolgoztak és 1989-ben elfogadtak egy nemzetközi szerződést az őslakos népek jogairól,¹³ amely egy korábbi, 1957-ben aláírt és szintén ILO-körben elfogadott egyezményt¹⁴ volt hivatva felváltani,¹⁵ ugyanakkor a szerződő felek eltérő volta miatt még mindkét egyezmény hatályban van.

A nemzeti kisebbségek jogvédelmének alapjai Európában

Az imént vázlatosan ismertetett, talán legfontosabbnak nevezhető egyetemes nemzetközi szerződések és más dokumentumok mellett, amelyek sok szempontból a releváns európai szabályozás alapját és kereteit képezik, Európában viszonylag későn, csak az 1970-es és 1980-as években indult meg a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó regionális nemzetközi jogi normák kialakítása. Ezt megelőzően, vagyis az 1945 és az 1970-es évek között a kontinensen inkább az volt a jellemző,

¹¹ A Polgári és Politikai Jogok 1966. évi Nemzetközi Egyezségokmánya. 1. cikk.

¹² General Assembly resolution 47/135 on the Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.

¹³ 1989. évi (169. számú) ILO egyezmény az őslakos és törzsi népekről.

¹⁴ 1957. évi (107. számú) ILO egyezmény az őslakos és törzsi lakosságról.

¹⁵ 1989. évi (169. számú) ILO egyezmény az őslakos és törzsi népekről 36. cikk.

hogy konkrét eseteknél kétoldalúan,¹⁶ esetleg államon belül¹⁷ kerestek és találtak megoldásokat az államok. Emellett megemlíthető még az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjoga is,¹⁸ amely a jogértelmezés eszközével mintegy előkészítette a helyzetet a jogalkotás előtt.

A jelenlegi európai (regionális) nemzetközi jogi kisebbségvédelmi rezsim három főbb pilléren nyugszik. Egyrészt jelentősnek mondhatók a jórészt inkább a nemzetközi jogi soft law-ba tartozó és az EBEÉ/EBESZ körében alkotott normák. Az európai kisebbségvédelmi szabályozás legjelentősebb dokumentumait az Európa Tanács égisze alatt hozták létre, de az Európai Unió keretében végbement és releváns jogfejlődést is meg kell említeni.

Az EBEÉ/EBESZ jelentősége a nemzeti kisebbségek védelmében

Az 1975-ben Helsinkiben útjára indított Európai Biztonsági Együttműködési Értekezlet (EBEÉ), amely 1994-ben Budapesten az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) nevet vette fel, a hidegháború enyhülési szakaszának (détente) talán legfontosabb együttműködési fórumává vált, már ami az európai biztonsági kooperáció kérdéseit illeti. Az EBEÉ/EBESZ nemzetközi jogi értelemben nem minősül nemzetközi szervezetnek, annak ellenére, hogy saját magát annak nevezi, mivel nem nemzetközi szerződéssel hozták létre. A munkájába bekapcsolódó országokat, amelyek száma jelenleg¹⁹ ötvenhét, emiatt nem tagállamoknak, hanem résztvevő államoknak nevezik. További érdekesség, hogy neve alapján ugyan európai fórum, valójában azonban nemcsak a földrajzi Európa országai vesznek részt a kooperációban, amelynek oka egyrészt a már korábban említett hidegháborús „eredet”, másrészt pedig az, hogy az európai biztonság ügyének a kontinens „határain” túlmutató, amerikai és ázsiai vonatkozásai is vannak. A biztonság klasszikus kérdései mellett már az 1975-ben aláírt Záróokmány is tartalmazott olyan rendelkezéseket, amelyeknek jelentősége volt a kisebbségvédelem szempontjából. Így a résztvevő államok közötti kapcsolatok elvei közül „az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartásáról” szóló elv körében a nemzeti kisebbségekhez

16 Lásd például dán–német kétoldalú rendezést az érintett országokban élő kisebbségekre vonatkozóan vagy Dél-Tirol ügyét Ausztria és Olaszország között.

17 Ehelyütt említhető a Feröer-szigetek Dánia általi, belső jogi jogalkotással történt elismerése (1948), illetve évtizedekkel később, a szintén Dániához tartozó Grönland autonómiájának létrehozása (1979). Utóbbival nagyjából egyidős a spanyol alkotmányozási folyamat eredményeként előállt autonóm közösségi rendszer (1978), illetve az osztrák népcsoporttörvény (Volksgruppengesetz, 1976).

18 Említhetők például az ún. belga nyelvi ügyek az 1960-as évekből.

19 2024. február 1-jén.

tartozó személyek törvény előtti egyenlőségét és az emberi jogok valódi élvezetének teljes lehetőségét, valamint ezzel kapcsolatban érdekeik legitim védelmét is előírta az olyan országok számára, ahol ilyen kisebbségek élnek.²⁰

A kelet-közép-európai rendszerváltások idején aztán mind több releváns dokumentumot fogadtak el az EBEÉ keretében. Az 1990-ben aláírt, még mindig csak politikai kötelezettségeket keletkeztető „Párizsi Charta egy Új Európáért” nevet viselő dokumentumban az ún. emberi dimenzió keretében a résztvevő államok elismerték, hogy a népek közötti baráti kapcsolatok, a béke, az igazságosság, a stabilitás, valamint a demokrácia megkövetelik, hogy a nemzeti kisebbségek etnikai, nyelvi, kulturális és vallási önazonosságát védelemben részesítsék, és ezen identitás előmozdításának feltételeit megteremtsék. Ezzel összefüggésben elismerték a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának szabad kifejezéséhez, megőrzéséhez és fejlesztéséhez való jogát. Az EBEÉ résztvevő államai a következő évre egy nemzeti kisebbségekkel foglalkozó szakértői találkozót is összehívtak. Genfi értekezletükön a szakértők kinyilvánították, hogy a hidegháború utáni korszak „új Európájának” alapját a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket is megillető emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és teljes végrehajtása jelenti.²¹ Definícióalkotásra ugyan ekkor sem került sor, viszont a szakértők megállapították, hogy nem minden etnikai, nyelvi, kulturális vagy vallási különbözőség vezet nemzeti kisebbség kialakulásához.²² A résztvevő államok 1992-ben létrehozták a hágai székhellyel működő nemzeti kisebbségek főbiztosa pozíciót, akinek legfontosabb feladata előre jelezni és figyelmeztetni az 1994 óta EBESZ-nek nevezett együttműködés résztvevőit minden olyan helyzetre, amely nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos feszültségek miatt a résztvevő államok egymás közti békéjét, stabilitását és kapcsolatait veszélyezteti és konfliktussal fenyeget. A főbiztos emellett konkrét témakörökben ajánlásokat is készíthet. Az 1999-ben elfogadott „isztambuli karta az európai biztonságért” megerősítette az EBESZ nemzeti kisebbségekre vonatkozó korábbi megállapításait, egyúttal jelezte, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai nem áthatják alá, hanem csak erősíthetik az államok területi integritását és szuverenitását.²³ Azaz a nemzeti kisebbségekhez tartozó jogok kapcsán az emberi jogi megközelítés mellett ismét hangsúlyossá vált a kérdés biztonsági percepciója is.

²⁰ Záróokmány 7. számú elv.

²¹ Report of The CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Geneva 1991. I. fejezet.

²² Report of The CSCE Meeting of Experts on National Minorities, Geneva 1991. II. fejezet.

²³ OSCE Charter for European Security of 1999. 19.

Az utóbbi tendencia további erősödését mutatja az EBESZ 2010-ben aláírt asztanai nyilatkozata²⁴ is, amelyből – a főbiztos munkája jelentőségének hangsúlyozását kivéve – már teljesen eltűnt az utalás a nemzeti kisebbségek jogaira.

Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó jogalkotó tevékenysége

Az EBEÉ/EBESZ-szel ellentétben az Európa Tanács keretei között nemcsak soft law-nak minősülő kisebbségvédelmi dokumentumok kidolgozására került sor, hanem nemzetközi szerződésekére is. Utóbbiak közül különösen kettő emelendő ki, amelyeknek ráadásul az Európa Tanácson túlmutató jelentőséggel is bírnak, amennyiben jelentős hatással vannak az Európai Unió kisebbségekre vonatkozó, egyébként rendkívül visszafogott szabályaira is. Elsőként az 1992-ben aláírt „regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját” (Nyelvi Karta) kell megemlíteni ebben a körben, amelynek előkészítése már az 1980-as években megkezdődött. A Nyelvi Karta – elnevezéséhez hűen – nem a nemzeti, illetve nyelvi kisebbségekkel vagy az ezekhez tartozó személyekkel és jogaikkal foglalkozik, hanem a regionális vagy kisebbségi nyelvekkel; a kisebbségek védelmében játszott szerepe ennek ellenére mégis jelentősnek mondható. Az Európa Tanács negyvenhat tagállama közül 2024. január 1-jéig huszonötön váltak részeseivé ennek a szerződésnek. A Nyelvi Karta – amely az ENSZ és az EBESZ korábban már ismertetett dokumentumaira is épít, illetve kifejezetten hivatkozik is azok többségére – preambuluma szerint a regionális vagy kisebbségi nyelv használata a magán- és közéletben elidegeníthetetlen jog. A Nyelvi Karta meghatározza a regionális vagy kisebbségi nyelv fogalmát, amelynek eszerint olyan nyelv minősül, amelyet az állam egy meghatározott területén hagyományosan használnak ugyanezen ország állampolgárai, akik az állam többi lakosához képest számbeli kisebbségben vannak, és nyelvük különbözik az állam hivatalos nyelvétől, nyelveitől.²⁵ Nem tartoznak azonban a Nyelvi Karta szerinti regionális vagy kisebbségi nyelvek közé az állam hivatalos nyelvének, nyelveinek dialektusai,²⁶ illetve a bevándorlók nyelvei sem.²⁷ Léteznek emellett ún. nem-területi nyelvek is, amelyeket ugyan hagyományosan használnak az állam területén az állam állampolgárai, de azok nem köthetők az országon belüli egyetlen konkrét földrajzi térséghez sem.²⁸ Tény ugyanakkor, hogy amennyiben egy államnak több hivatalos nyelve is van, és

²⁴ OSCE Astana Commemorative Declaration Towards a Security Community of 2010.

²⁵ Nyelvi Karta 1. cikk a) pont.

²⁶ Uo.

²⁷ Uo.

²⁸ Nyelvi Karta 1. cikk c) pont.

azok némelyikének használata az állam területén kevésbé elterjedt, azokra mégis kiterjeszthetők a Nyelvi Karta rendelkezései.²⁹ Ilyen a svéd nyelv Finnországban, illetve az olasz és a rétoromán nyelvek Svájcban.

A Nyelvi Karta érdemi rendelkezései két nagyobb szerkezeti egységre oszthatók. Egyrészt a II. részben foglalt célokat és elveket a részes államok területén beszélt valamennyi regionális vagy kisebbségi nyelvre kötelező alkalmazni, a nem-területi nyelvekre azonban csak a szükséges és észszerű változtatásokkal.³⁰ A II. rész bizonyos rendelkezéseivel szemben az államok fenntartással élhetnek, amiben kizárhatják vagy számukra kedvezően módosíthatják azok hatályát,³¹ ilyennel eddig azonban csak egyetlen állam élt,³² mégpedig a nem-területi nyelvek vonatkozásában. Emellett viszont minden részes államnak vállalnia kell a Nyelvi Karta III. részében foglalt bekezdések és albekezdések közül legalább harmincöt teljesítését, és pedig bizonyos megkötések mellett.³³ Az utóbbi megoldás, amelyet *à la carte* rendszernek is neveznek, azzal a következménnyel jár együtt, hogy a Nyelvi Karta rendelkezései közül a szerződésben részes országok nem pontosan ugyanazokat a kötelezettségeket vállalták, ráadásul gyakran még az országon belüli egyes nyelvek között is különbséget tettek a szerződés megerősítésekor. Amikor egy állam a Nyelvi Karta részesévé válik, arról is tájékoztatja a többi részes országot, hogy pontosan mely nyelvek vonatkozásában és milyen bekezdéseket, illetve albekezdéseket tekinti magára nézve kötelezőnek a III. rész rendelkezéseiből. Természetesen később bármikor újabb vállalásokat tehet, akár más nyelvekkel kapcsolatban is.

A Nyelvi Kartában részes államok kötelesek kisebbségi politikájukat és belső jogszabályaikat annak céljaira és elveire alapozni,³⁴ amelyek a következők. Minden érintett ország köteles elismerni, hogy ezek a nyelvek a kulturális gazdagság kifejeződései,³⁵ és támogatnia kell az azok fejlesztését szolgáló, határozott lépéseket.³⁶ Ugyanígy ösztönöznie kell, illetve meg kell hogy könnyítse az ilyen nyelvek magánéletben és közéletben való használatát írásban és szóban egyaránt.³⁷ A részes államoknak ezenfelül tiszteletben kell tartaniuk az érintett nyelvek földrajzi területét

29 Nyelvi Karta 3. cikk (1) bekezdés.

30 Nyelvi Karta 2. cikk (1) bekezdés, illetve 7. cikk (5) bekezdés.

31 Nyelvi Karta 21. cikk (1) bekezdés.

32 Horvátország.

33 Nyelvi Karta 2. cikk (2) bekezdés.

34 Nyelvi Karta 7. cikk (1) bekezdés.

35 Nyelvi Karta 7. cikk (1) bekezdés a) pont.

36 Nyelvi Karta 7. cikk (1) bekezdés c) pont.

37 Nyelvi Karta 7. cikk (1) bekezdés d) pont.

annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne akadályozza e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatását.³⁸ Az országoknak emellett biztosítaniuk kell e nyelvek oktatását és tanulását az oktatás minden szintjén, az egyetemeken a kutatásukat is, mind az érintettek, mind pedig az ilyen földrajzi térségekben élő, de a nyelvet nem beszélő, ám azt elsajátítani akaró lakosok számára.³⁹ Hasonlóképpen lényeges, hogy a nyelvet használó csoportok egymás közötti, valamint a más nyelveket beszélő közösségekhez fűződő kapcsolatok megmaradjanak, illetve hogy egyáltalán létrejöjjenek ilyen viszonyok.⁴⁰ A regionális vagy kisebbségi nyelv megőrzésétől vagy fejlesztésétől elbátortalanító, illetve ezt célzó diszkriminációt fel kell számolni; az ilyen nyelveket pozitívan diszkrimináló intézkedések viszont nem tartoznak ebbe a körbe,⁴¹ lévén céljuk a társadalmon belüli egyenlőség megteremtése. A részes államok kötelesek az oktatás és képzés céljai közé felvenni az ilyen nyelvek iránti tisztelet követelményét,⁴² a megértés és tolerancia elveit,⁴³ és bátorítani a médiarendszer szereplőit ugyanezen elvek tiszteletére.⁴⁴ Az e nyelveket érintő állami politikák kialakítása során figyelembe kell venni az őket használó csoportok szükségleteit és kívánságait.⁴⁵ Emiatt javasolt tanácsadó szervek létrehozása is.⁴⁶

A III. rész cikkeiben foglalt lehetséges kötelezettségeket tematikus kérdések mentén, a nyelvhasználat jellemző fórumai szerint osztották fel a Nyelvi Kartában, úgy mint az oktatás, az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, a média, a kultúra, a gazdasági és társadalmi élet, valamint a határon túli cserekapcsolatok területei szerint. A III. részben vállalt állami kötelezettségek között jelentős különbségek vannak a korábban elmondottak miatt, ezért az országokat nehéz egymással összehasonlítani ebben a kérdésben. A Nyelvi Karta végrehajtása időszaki országjelentések útján történik, amelyeket az államok az Európa Tanács főtitkárnak nyújtanak be, és egy független szakértőkből álló ún. Szakértői Bizottság vizsgálja meg azokat,⁴⁷ jelentést készítve az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága számára, amelyben ajánlásokat is megfogal-

³⁸ Nyelvi Karta 7. cikk (1) bekezdés b) pont.

³⁹ Nyelvi Karta 7. cikk (1) bekezdés f) pont.

⁴⁰ Nyelvi Karta 7. cikk (1) bekezdés e) pont.

⁴¹ Nyelvi Karta 7. cikk (2) bekezdés.

⁴² Nyelvi Karta 7. cikk (3) bekezdés.

⁴³ Uo.

⁴⁴ Uo.

⁴⁵ Nyelvi Karta 7. cikk (4) bekezdés.

⁴⁶ Uo.

⁴⁷ Nyelvi Karta 16. cikk (1) bekezdés.

mazhat.⁴⁸ A Nyelvi Karta végrehajtásáról a főtítkáár két évente számol be az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének.⁴⁹ A Kartát tehát elsődlegesen jelentések láncolatán keresztül, „puha” eszközökkel hajtják végre, esetleges megsértése miatt nincs helye egyéni vagy állami panasznak például az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt.

Az Európa Tanács és az egész európai kisebbségvédelmi szabályozás legfontosabb eleme az 1995-ben aláírt „nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény” (Keretegyezmény).⁵⁰ 38 részes állama van,⁵¹ és eddig csak egyetlen ország, Oroszország mondta fel. A Keretegyezmény rögtön az elején rögzíti azokat az alapelveket, amelyek figyelembevételével kell alkalmazni annak érdemi rendelkezéseit. Ennek értelmében a nemzeti kisebbségek és az ezen közösségekhez tartozó személyek jogai az emberi jogok szerves részét képezik, így azok a nemzetközi együttműködés keretébe tartoznak,⁵² nem minősülnek tehát egyetlen állam belügyének sem. Rendelkezéseit az államok közötti baráti kapcsolatok, együttműködés és a jószomszédi viszony elveinek figyelembevételével kell alkalmazni.⁵³ Végül pedig minden egyénnek joga van eldönteni, hogy kisebbségiként kezeljék-e, vagy sem, másoknak (például az államoknak) ehhez viszont nincs joga (szabad identitásválasztás joga).⁵⁴ Az érintett személyt nem érheti semmilyen hátrány e választásából eredő jogai gyakorlásával összefüggésben.⁵⁵ A Keretegyezmény nem ismeri el a nemzeti kisebbségek kollektív jogait, csupán az egyéni, illetve a másokkal közösen gyakorolható jogokat.⁵⁶ Természetesen a Keretegyezmény is a hátrányos megkülönböztetés tilalmát veszi alapul, és a pozitív diszkrimináció ebben az esetben sem tartozik ebbe a körbe,⁵⁷ vagyis ha valamely részes állam úgy gondolja, hogy a társadalmon belüli egyenlőség például kollektív jogok biztosításával érhető el leginkább, a Keretegyezmény ez elé nem gördít akadályokat.⁵⁷

48 Nyelvi Karta 16. cikk (3)–(4) bekezdések.

49 Nyelvi Karta 16. cikk (5) bekezdés.

50 2024. február 1-jén.

51 Keretegyezmény 1. cikk.

52 Keretegyezmény 2. cikk.

53 Keretegyezmény 3. cikk (1) bekezdés.

54 Uo.

55 Keretegyezmény 3. cikk (2) bekezdés.

56 Keretegyezmény 4. cikk.

57 Kollektív kisebbségi jogok biztosítására példa a vonatkozó magyarországi, szerbiai, horvátországi vagy éppen a szlovéniai szabályozás. A Keretegyezményben részes egyéb országokban is láthatunk példát kollektív jogokra, bár nem feltétlenül általános jelleggel, így Norvégiában, Svédországban, Finnországban a számikkal kapcsolatban, továbbá Finnországban az Åland-szigetek jogállását tekintve, Olaszországban az autonóm régiók és provinciák (pl. Dél-Tirol), Spanyolországban az autonóm közösségek, Moldovában pedig a szintén autonóm Gagaúzia lakossága rendelkezik bizonyos kollektív jogokkal.

Igazság szerint minden egyéni kisebbségi jog kollektív jogokat szolgál, még akkor is, ha ez utóbbiakat nemzetközi szerződések szintjén kifejezetten nem rögzítették is. Nehezen tagadható ugyanis, hogy a Keretegyezmény részes felei számára előírt, nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek akaratuk ellenére történő asszimilációjától való állami tartózkodási kötelezettség⁵⁸ vagy éppen az ilyen személyek nyelvük, vallásuk, hagyományaik, kultúrájuk megőrzéséhez szükséges feltételek megőrzésére vonatkozó kötelezettség⁵⁹ ne a „létezéshez való jog”, a „fennmaradáshoz való jog”, esetleg a „fejlődéshez való jog” mint kollektív jogok hatályosulását szolgálja. Utóbbi jogok közül az első kettőt ugyan szerződéses szinten még nem ismerték el, bár levethetők például a már korábban említett népiertás elleni egyezmény szövegéből is, viszont ha az államok gyakorlata az egyéni kisebbségi jogok tényleges hatályosulását mutatja saját országukban, úgy nyugodtan kijelenthető, hogy a szokásjog szintjén a nemzetközi jogban is elismertek bizonyos kollektív kisebbségi jogokat. A Keretegyezmény a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek bizonyos, számukra fontos emberi jogának (békés célú gyülekezés szabadsága, egyesülés szabadsága, véleménynyilvánítás szabadsága, gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadság)⁶⁰ megerősítése mellett számos nyelvhasználati jogát is elismeri – a „kötelezettséget vállalnak annak elismerésére” fordulatot használva – az élet különféle dimenzióiban. Így a véleménynyilvánítási szabadság kapcsán a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van a saját nyelvükön is gyakorolni ezt a jogot, lehetőségük van továbbá saját nyelvű tömegtájékoztatási eszközeik létrehozására, fenntartására és működtetésére.⁶¹ Joguk van ezenfelül a saját nyelvük használatára mind a magánbeszélgetésekben, mind pedig nyilvánosan, szóban és írásban egyaránt.⁶² A részes feleknek erőfeszítéseket kell tenniük, hogy lehetőségeikhez mérten biztosítsák a kisebbségi nyelv használatát olyan körzetekben, ahol az adott nyelvet használók jelentős számban vagy hagyományosan élnek, feltéve, hogy arra az érintettek részéről igény mutatkozik, vagy pedig ez a kérés megfelel a valós szükségleteknek.⁶³ Ez természetesen nemcsak a megfelelő belső jogi szabályozás kialakítását, hanem a közigazgatási nyelvhasználat anyagi és személyzeti feltételeinek megteremtését is jelenti. A büntetőeljárás során

⁵⁸ Keretegyezmény 5. cikk (2) bekezdés.

⁵⁹ Keretegyezmény 5. cikk (1) bekezdés.

⁶⁰ Keretegyezmény 7-8. cikkek. Ezek az emberi jogok ráadásul, mivel azonosak az Emberi Jogok Európai Egyezményébe foglalt néhány joggal, azokkal azonos tartalmúnak tekintendők a Keretegyezmény 23. cikke értelmében.

⁶¹ Keretegyezmény 9. cikk.

⁶² Keretegyezmény 10. cikk (1) bekezdés.

⁶³ Keretegyezmény 10. cikk (2) bekezdés.

való nyelvhasználati jog⁶⁴ garanciális jelentőségű, további emberi jogok tényleges hatályosulását segíti elő (például: tisztességes eljáráshoz való jog), a családi és utónév kisebbségi nyelven történő használata jogának elismerése⁶⁵ pedig inkább az identitáshoz való jogot erősíti meg. A véleménynyilvánítási jog mellett gazdasági jelentősége is van annak, hogy cégtáblákat, feliratokat vagy más magántermészetű információkat a nyilvánosság számára is láthatóan és a saját nyelvükön tehetnek közzé a kisebbséghez tartozó személyek.⁶⁶ A Keretegyezmény értelmében a részes felek törekednek arra, hogy a kisebbségek által hagyományosan jelentős számban lakott térségekben a hagyományos helységneveket, utcaneveket és egyéb földrajzi elnevezéseket igény esetén kisebbségi nyelven is feltüntessenek.⁶⁷

Az oktatás területén is számos jogot biztosít a Keretegyezmény az érintetteknek. Egyrészt a részes felek kötelesek biztosítani az egyenlő esélyeket, hogy az oktatás minden szintjéhez hozzá lehessen férni,⁶⁸ és lehetőséget kell hogy teremtsenek a tanárképzéshez, továbbá ahhoz, hogy tankönyvekhez hozzá lehessen jutni.⁶⁹ A szerződésben részes államok kötelesek oktatási rendszerükben elismerni a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát magánoktatási intézmények létrehozására és működtetésére⁷⁰ anélkül azonban, hogy ez az országokra bármilyen pénzügyi kötelezettséget róna.⁷¹ Minden érintett személynek joga van saját kisebbségi nyelvének megtanulásához.⁷² Ezenfelül azokban a körzetekben, ahol ilyen nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jelentős számban vagy hagyományosan laknak, az államok lehetőségeik szerint és megfelelő igény esetén törekednek arra, hogy a nemzeti kisebbségek saját nyelvüket megtanulhassák vagy ezen a nyelven tanulhassanak.⁷³ Ez azonban nem veszélyeztetheti a hivatalos nyelv megtanulásának kötelezettségét vagy az azon a nyelven történő tanulást.⁷⁴ A kisebbségekhez tartozóknak joguk van a kulturális, gazdasági, társadalmi életben, valamint a közügyekben való hatékony

64 Keretegyezmény 10. cikk (3) bekezdés.

65 Keretegyezmény 11. cikk (1) bekezdés.

66 Keretegyezmény 11. cikk (2) bekezdés.

67 Keretegyezmény 11. cikk (3) bekezdés.

68 Keretegyezmény 12. cikk (3) bekezdés.

69 Keretegyezmény 12. cikk (2) bekezdés.

70 Keretegyezmény 13. cikk (1) bekezdés.

71 Keretegyezmény 13. cikk (2) bekezdés.

72 Keretegyezmény 14. cikk (1) bekezdés.

73 Keretegyezmény 14. cikk (2) bekezdés.

74 Keretegyezmény 14. cikk (2) bekezdés.

részvételhez, ennek feltételeit pedig a részes államoknak kell megteremteniük.⁷⁵ A feleknek tartózkodniuk kell továbbá minden olyan intézkedés meghozatalától, amelyek a nemzeti kisebbségek által lakott területek népességének arányait megváltoztatnák, és amelynek célja a Keretegyezmény elveiből fakadó jogok és kötelezettségek szűkítése lenne.⁷⁶ Az érintett személyeknek kapcsolattartási jogaik is vannak, ennek keretében szabadon létesíthetnek és tarthatnak fent határokon átnyúló békés kapcsolatokat más országokban jogszerűen tartózkodó személyekkel, köztük különösen azokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukban osztoznak, vagy közös kulturális örökségük van;⁷⁷ emellett bátorítani kell a határon átnyúló együttműködést.⁷⁸ A felek ráadásul kötelezték magukat, hogy a jogba nem avatkoznak be.⁷⁹

A kisebbségekhez tartozóknak ugyancsak joguk van akár hazai, akár nemzetközi társadalmi szervezetek munkájában részt venni.⁸⁰ A szerződő felek – különösen a szomszédos országok – törekednek többoldalú és kétoldalú szerződések megkötésére az érintett nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelmének biztosítása érdekében.⁸¹ Ilyen többoldalú szerződésre példa a Norvégia, Svédország és Finnország között 2016-ban aláírt számi egyezmény, míg kétoldalú kisebbségvédelmi megállapodásra számos példa akad, különösen a kelet-közép-európai térségből.⁸² Természetesen ezen egyezmények mind részét képezik az európai kisebbségvédelmi szabályozásnak, még akkor is, ha területi és személyi hatályuk értelemszerűen nem terjed ki a kontinens egészére. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek jogaik mellett kötelezettségeik is vannak a Keretegyezmény értelmében, így jogaik gyakorlása során tiszteletben kell tartaniuk a nemzeti jogszabályokat, valamint mások jogait, ideértve a többséghez, illetve más kisebbségekhez tartozó személyek jogait.⁸³ A Keretegyezménybe foglaltak nem értelmezhetők úgy, hogy azok jogot biztosítanak a nemzetközi jog alapvető elveivel ütköző, valamint az államok politikai függetlenségével, szuverén egyenlőségével és területi integritásával ellentétes

⁷⁵ Keretegyezmény 15. cikk.

⁷⁶ Keretegyezmény 16. cikk.

⁷⁷ Keretegyezmény 17. cikk (1) bekezdés.

⁷⁸ Keretegyezmény 18. cikk (2) bekezdés.

⁷⁹ Uo.

⁸⁰ Keretegyezmény 17. cikk (2) bekezdés.

⁸¹ Keretegyezmény 18. cikk (1) bekezdés.

⁸² Ezeket lásd: Arp, Björn: *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities. Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*. Brill, Leiden, 2008.

⁸³ Keretegyezmény 20. cikk.

tevékenységekre.⁸⁴ A Keretegyezmény végrehajtásának ellenőrzése a Nyelvi Kartánál megismert módon, alapvetően időszaki országjelentések segítségével és a független szakértőkből álló Tanácsadó Bizottság részvételével történik.⁸⁵

Az Európai Unió szerepe és jelentősége a nemzeti kisebbségek védelmében

Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSz), amely egyike az Európai Unió (EU) alapító szerződéseinek, a 2007. évi Lisszaboni Szerződéssel történt módosítása óta, azaz 2009. december 1-jét követően az Európai Unió (EU) értékének tekinti a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is, mégpedig az emberi jogokhoz tartozóan.⁸⁶ Ez azt jelenti, hogy az Európai Unió valamennyi tevékenységének, politikájának a kisebbségekhez tartozó személyek jogait is alapul véve kell teljesülni. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, az EU ezeken alapul,⁸⁷ és egyik kifejezett célja ezek előmozdítása.⁸⁸ Ezzel összhangban az EU saját intézményi keretének is célja ezeknek az értékeknek az érvényesítése.⁸⁹ E célból a Tanács, legalább négyötödös többséggel meghozott határozatával és a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indokolással ellátott javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértésével, valamint az érintett tagállam meghallgatását követően megállapíthatja, hogy a kérdéses tagországban fennáll-e az egyértelmű veszélye a kisebbségekhez tartozó személyek jogai súlyos megsértésének.⁹⁰ Amennyiben a Tanács ilyen megállapításra jut, ugyanilyen eljárás keretében ajánlásokat fogalmazhat meg az érintett tagállam számára⁹¹ annak érdekében, hogy a tényleges jogsértések elkerülhetők legyenek, valamint rendszeresen ellenőrzi, hogy a határozat alapjául szolgáló tények továbbra is fennállnak-e.⁹² Tényleges, súlyos és tartós jogsértés esetén ugyanakkor – amelyet az Európai Tanács állapíthat meg egyhangú határozatával a tagállamok egyharmada vagy az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament

⁸⁴ Keretegyezmény 21. cikk.

⁸⁵ Keretegyezmény 24–26. cikkek.

⁸⁶ Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikk.

⁸⁷ Uo.

⁸⁸ Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk (1) bekezdés.

⁸⁹ Európai Unióról szóló Szerződés 13. cikk (1) bekezdés.

⁹⁰ Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikk (1) bekezdés.

⁹¹ Uo.

⁹² Uo.

egyetértésének elnyerését követően – a Tanács minősített többséggel felfüggesztheti a jogsértő tagállam alapító szerződésekből származó egyes jogait, ideértve annak szavazati jogát a Tanácsban.⁹³ Ilyen esetekben az érintett tagállam természetesen továbbra is köteles tiszteletben tartani az EU értékeit, adott esetben a kisebbségekhez tartozó személyek jogait; azok tartós és súlyos megsértésének megszűnését és a tagállamot sújtó hátrányos jogkövetkezményeket a Tanács állapíthatja meg, illetve szüntetheti meg minősített többséggel meghozott határozatával.⁹⁴

Az Európai Unió tehát nem pusztán nemzetközi szervezet, hanem értékközösség is. Ezeket a közös értékeket, így a kisebbségekhez tartozók jogait az Európai Unió külkapcsolati tevékenységében is képviseli, azokat védelmezi és érvényre juttatja.⁹⁵ Szomszédságpolitikájának is ez az egyik célja,⁹⁶ a tagállamok tevékenysége az EU erre való képességét nem áthatja alá.⁹⁷ Az Európai Uniónak továbbá olyan európai országok válhatnak tagjaivá, amelyek tiszteletben tartják ezeket az értékeket, köztük a kisebbségekhez tartozó személyek jogait, és elkötelezettek azok érvényesítése mellett.⁹⁸ A kisebbségek védelmének és tiszteletének követelménye része az Európai Tanács által 1993-ban megfogalmazott ún. koppenhágai kritériumoknak, vagyis az minden csatlakozni kívánó ország számára irányadó.⁹⁹ Mivel az Európai Uniónak nincs tényleges jogalkotási hatásköre a nemzeti kisebbségek védelme területén, ezért a gyakorlatban a már korábban ismertetett Keretegyezmény az a nemzetközi szerződés, amelynek minden tagjelölt ország kötelezően a részesévé kell hogy váljon az EU-s csatlakozását megelőzően. Mivel ez a kötelezettség csak a koppenhágai kritériumok megfogalmazása óta része a bővítési feltételeknek, az EU-ban még mindig van négy olyan tagállam,¹⁰⁰ amely nem vált a Keretegyezmény részesévé. Eerre pedig szükség lenne ahhoz, hogy az EU a gyakorlatban és csorbíthatatlanul is értékközösségként tudjon működni. A Keretegyezmény mellett a nemzetközi szokásjog kisebbségvédelemmel kapcsolatos szabályai is lényegesek ebben a körben, ugyanis az Európai Unió Bíróságának következetes esetjoga értelmében

⁹³ Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikk (2)-(3) bekezdések.

⁹⁴ Európai Unióról szóló Szerződés 7. cikk (4) bekezdés.

⁹⁵ Európai Unióról szóló Szerződés 3. cikk (5) bekezdés és Európai Unióról szóló Szerződés 21. cikk (2) bekezdés a) pontja.

⁹⁶ Európai Unióról szóló Szerződés 8. cikk (1) bekezdés.

⁹⁷ Európai Unióról szóló Szerződés 32. cikk.

⁹⁸ Európai Unióról szóló Szerződés 49. cikk.

⁹⁹ European Council in Copenhagen 21-22 June 1993 Conclusions of the Presidency 7. a. iii.).

¹⁰⁰ Belgium, Franciaország, Görögország és Luxemburg.

a nemzetközi szokásjog része az EU jogrendjének.¹⁰¹ Bár az Európai Unió intézményei a jelenleg hatályos alapító szerződések keretein belül nem tudnak a nemzeti kisebbségek jogait részletesen szabályozó, másodlagos jogalkotási aktust folytatni, mert hiányzik az erre vonatkozó, kifejezetten felhatalmazó rendelkezés, bizonyos antidiszkriminációs és az esélyegyenlőséget célzó normáknak¹⁰² mégis jelentősége van az uniós kisebbségvédelem során is. Végül az Európai Unió Alapjogi Chartáját is meg kell említeni ebben a körben, amely az alapító szerződésekkel azonos jogi kötőerővel rendelkezik,¹⁰³ és amely a nemzeti kisebbséghez tartozást védett tulajdonságnak tartja, amelyre alapozva tilos minden hátrányos megkülönböztetés.¹⁰⁴ Ez utóbbi rendelkezésnek – ahogyan az Alapjogi Charta egészének – elsősorban az Unió intézményei, szervei és hivatalai a címzettjei, a tagállamok csak annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre.¹⁰⁵

Összegzés

A nemzeti kisebbségek védelmének jogi alapjai Európában részben a nemzetközi jog vonatkozó egyetemes szabályaira, részben pedig az európai együttműködés keretein belül (EBESZ, Európa Tanács, Európai Unió) kialakított normákra épülnek, illetve kiegészülnek egy sor e tárgyban született kétoldalú szerződéssel, soft law természetű politikai kötelezettségvállalásokkal, valamint a nemzetközi szokásjog szabályaival. A nemzetközi szerződések közül talán az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott és elfogadott Keretegyezmény tekinthető leginkább relevánsnak. Ennek nemcsak az Európa Tanácson, hanem az Európai Unión belüli viszonyokat illetően is van jogi jelentősége: részben a bővítéspolitikában, részben pedig azért, mert az Európai Unió konkrét jogalkotási hatáskör hiányában nem tudta kialakítani saját, másodlagos kisebbségvédelmi szabályozását, noha az elsődleges uniós jog értelmében az EU értékként kezeli a kisebbségekhez tartozó személyek jogait. Ez azt is jelenti, hogy

¹⁰¹ Lásd ezzel kapcsolatban részletesen: Tóth Norbert: European Union law and international minority rights law. In: Tove Malloy – Balázs Vizi (Eds.): *Research Handbook on Minority Politics in the European Union*. Edward Elgar, 2022. 112–126.

¹⁰² Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Council Directive 2000/78/EC of 27 November 2000 establishing a general framework for equal treatment in employment and occupation stb.

¹⁰³ Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikk (1) bekezdés.

¹⁰⁴ Lásd az Alapjogi Karta 21. cikk (1) bekezdését.

¹⁰⁵ Lásd az Alapjogi Karta 51. cikk (1) bekezdését.

megsértésük esetén lehetőség van ún. 7. cikk szerinti eljárás megindítására is az érintett tagállammal szemben. Ilyen, hipotetikus helyzetekben is jelentősége lehet a Keretegyezménynek, persze ehhez az is kellene, hogy az EU azon négy tagállama, amely még nem részese a szerződésnek, azzá váljon. Ezenkívül az Európai Unió kisebbségvédelemmel kapcsolatos külpolitikai céljait erősíthetné az is, ha az EU Európán kívüli államokat is rávenne, hogy csatlakozzanak a Keretegyezményhez, illetve a Nyelvi Kartához, amihez amúgy megvolna a jogi lehetőség. Ezen szerződések hátránya ugyanakkor, hogy mivel ún. nem önvégrehajtó (non self-executing) egyezményeknek minősülnek, hatályosulásukhoz nem elég a részessé válás; ehhez ugyanis belső jogi jogalkotásra, törvények és rendeletek alkotására is szükség van az érintett államok részéről, enélkül ugyanis a nemzeti bírói jogvédelem nem tudja kifejezni áldásos hatását. Mivel a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek védelme az emberi jogok nemzetközi rendszeréhez tartozik, nem minősül egyetlen állam belügyének sem, még akkor sem, ha védelmüket elsődlegesen a területi államoknak kell biztosítaniuk. Emellett a tárgyban született kétoldalú szerződések speciális érdekelti jogállást biztosítanak más országoknak is. A kisebbségi jogok erősítik az államok biztonságát, fokozzák a regionális stabilitást, fontos elemei az európai demokráciának, egyúttal – emberi jogi mivoltuk miatt – a jogállamiság egyik építőkövének is minősülnek. A kisebbségi lét egyik fontos vetülete Európában a nyelv, a kisebbségi nyelvhasználat és a nyelvi sokszínűség, amelynek megőrzése nemcsak az Európai Unió kulturális sokféleségének fenntartása miatt fontos, de hozzásegíthet a gazdasági versenyképesség megőrzéséhez is.

A nemzeti kisebbségek európai uniós védelme – tégláról téglára építkezve

Elfeledve, félretéve, de törve nem

Az uniós polgároknak mintegy nyolc százaléka valamely nemzeti kisebbséghez tartozik, tíz százalékuk pedig valamilyen regionális vagy kisebbségi nyelvet beszél. Egyedi kultúrájuk és nyelvük a gazdag európai kulturális örökség szerves részét képezi. Ennek ellenére elmondható, hogy Európa-szerte számos kisebbség helyzete romlik. Paul Videsott nemrégiben tanulmányt² készített az Európai Parlament megbízásából, mely szerint az elmúlt négy évtizedben a kisebbségi közösségek kétharmadának csökkent a létszáma. Az ellenséges és diszkriminatív állami politika, valamint a kisebbségek jogainak csorbítása gyakran tovább súlyosbítja a már zajló asszimilációt, illetve nyelvvesztést. Így fennáll a veszélye annak, hogy a kisebbségek kulturális értékei lassan eltűnnek, ha csak időben meg nem sikerül fordítani ezt a trendet.

A nemzetközi szervezetek közül ma messze az Európai Unió gyakorolja a legnagyobb hatást az európai polgárok mindennapi életére, és a szervezet egyben a jogállamiság és az alapvető jogok tiszteletben tartásának egyik legfontosabb garanciája. A kisebbségvédelem az Unió egyik kifejezett alapértéke, amelyet az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben

¹ A cikk szerzője az RMDSZ európai parlamenti képviselője, 2016 óta az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója, a FUEN elnöke, a Minority SafePack átfogó kisebbségvédelmi Európai Polgári Kezdeményezés koordinátora. Az Európai Parlament Kisebbségi Frakcióközi Munkacsoportjának társelnöke, az Alkotmányügyi Bizottság néppárti szakmai felelőse. Munkájának középpontjában a kisebbségvédelem mellett az EU és az Európa Tanács közötti együttműködés megerősítése, a polgári kezdeményezések működése és alkotmányos ügyek szerepeltek.

² Videsott, Paul: *Linguistic and cultural diversity – Minority and minoritised languages as part of European linguistic and cultural diversity*, Policy Department for Citizens' Rights and Constitutional Affairs Directorate-General for Internal Policies PE 751.273 - Brussels, June 2023.

Forrás: [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document/IPOL_STU\(2023\)751273](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hu/document/IPOL_STU(2023)751273)

tartása mellett említ. Ennek ellenére máig nem születtek olyan uniós intézkedések, melyek a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmét szolgálnák. Ráadásul miközben a Bizottság szigorúan vizsgálja a demokrácia és a jogállamiság tiszteletben tartását a tagállamokban, eddig látványosan elkerülte a nemzeti kisebbségek jogai tiszteletben tartásának ellenőrzését.

Az Európai Unió eddig elsősorban külpolitikai fellépéseiben foglalkozott a kisebbségvédelemmel. Ilyen fellépés például a bővítési folyamat is, miután a tagjelölt országok teljesítik az Európai Tanács által 1993 júniusában elfogadott koppenhágai csatlakozási kritériumokat. A demokrácia, jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartása mellett a kisebbségek tiszteletben tartása és védelme lett az egyik legfontosabb, a tagjelölt állam által teljesítendő politikai kritérium az előcsatlakozási folyamatban. Az ebből fakadó kötelezettségeknek köszönhetően az új közép-európai tagállamok némelyike fejlett kisebbségvédelmi modelleket alakított ki. Mindezek nyomán azonban felmerült az úgynevezett koppenhágai dilemma, miszerint a kisebbségvédelmi kritériumok csupán a csatlakozni kívánó országokat kötelezik, miközben azoknak az országoknak, amelyek a koppenhágai kritériumok Európai Tanács általi elfogadásakor már tagjai voltak az EU-nak, soha nem kellett megfelelniük ezeknek a feltételeknek. Ez viszont azt is jelentette, hogy az új tagállamok büntetlenül visszaléphettek kisebbségvédelmi kötelezettségvállalásaiktól, miután csatlakoztak az „uniós klubhoz”. Sajnálatos módon ez a folyamat számos tagállamban lezajlott.

Mintegy 1,7 millió magyar él Magyarországon kívül, más szomszédos uniós országokban, ezzel az Unió egyik legnagyobb kisebbségi közösségét alkotják. Védelmük és támogatásuk évtizedek óta Magyarország állandó prioritása. A folyamatos erőfeszítések ellenére a külhoni magyarok létszáma egyre csökken, miközben az őket megillető védelem mértéke továbbra is kizárólag attól függ, hogy melyik tagállamban élnek. Csupán korlátozott sikerhez és elégtelen strukturális változáshoz vezetett a magyar kisebbségek, illetve anyaállamuk azon erőfeszítése, hogy tudatosítsák a nemzetközi szervezetekben a kisebbségek joggyakorlásával kapcsolatos nehézségeket. Ez vezetett ahhoz a felismeréshez, hogy az egyes kisebbségi közösségek jogainak biztosítása szempontjából az a leghatékonyabb, ha Európa őshonos kisebbségeinek átfogó, közös keretében foglalkoznak velük.

A magyar kisebbségek képviseleti szervei tagjai az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának. Az 1949-ben Párizsban alapított FUEN az európai őshonos kisebbségek legnagyobb ernyőszervezete. Ez egy olyan, kölcsönös támogatásra épülő közösség, mely regionális, nemzeti és európai szinten képviseli az európai kisebbségek érdekeit. A FUEN történetének, célkitűzéseinek és nemzetközi hálózatának

köszönhetően tökéletes csatorna arra, hogy a kisebbségek az Unióban is hallassák a hangjukat. A rendszerváltást követően a magyar kisebbségek érdekvédelmében a FUEEN egyre hangsúlyosabb szerepet játszott – ez különösen a Lisszaboni Szerződés hatálybalépésének évtizedében, a 2010-es években jelentett markáns szerepvállalást a szervezet részéről.

A Minority SafePack kezdeményezés – az európai kisebbségek befejezetlen sikertörténete

A Lisszaboni Szerződés az uniós polgárok jogait szabályozó új rendelkezéseivel új utakat nyitott az Európai Unióban való demokratikus részvételre. E rendelkezések egyúttal új esélyt jelentettek a nemzeti kisebbségek számára, hogy érdekérvényesítésüket uniós szintre emeljék. A nemzeti és nyelvi kisebbségi közösségekhez tartozó uniós polgárok az elsők között éltek a transznacionális részvételi demokrácia Lisszaboni Szerződés által biztosított új eszközével, az európai polgári kezdeményezéssel. A kezdeményezés célja az volt, hogy uniós jogszabályokat fogadjanak el védelmük javítására, valamint az Unión belüli kulturális és nyelvi sokszínűség megerősítésére. Így született meg a Minority SafePack kezdeményezés.

A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés (MSPI) az elmúlt évtizedek legfontosabb uniós kezdeményezése volt a nemzeti kisebbségek jogainak védelmében. A kezdeményezést 2012-ben a Romániai Magyar Demokrata Szövetség, a Dél-tiroli Néppárt és az Európai Nemzetiségek Ifjúsága indította útjára, és azt az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója koordinálta. Az MSPI az európai nemzeti kisebbségek és a regionális vagy kisebbségi nyelvek uniós szintű támogatására és védelmére irányuló jogalkotásra szólított fel. Komoly sikernek mondható, hogy a szervezők több mint 1,1 millió támogató aláírást gyűjtöttek össze a tagállamokban, illetve a kezdeményezés jelentős támogatást élvezett az Európai Parlamentben és a nemzeti parlamentekben.

A kezdeményezés elindításától az aláírások benyújtásáig vezető út nehézségekkel volt tele. A felmerült akadályok azt tükrözik, hogy a nemzeti és nyelvi kisebbségek ügyének felvetése még a sokszínűséget a zászlajára tűző Európai Unióban is nehézséget okoz. Először az Európai Bizottság elutasította a kezdeményezés nyilvántartásba vételét, hatáskör hiányára hivatkozva. Az MSPI Polgári Kezdeményező Bizottsága az Európai Törvényszéken támadta meg a határozatot. A Törvényszék a T-646/13. számú ügyben, melyben Magyarország a kezdeményező, Románia és Szlovákia pedig a Bizottság oldalán lépett fel beavatkozóként, 2017 februárjában megsemmisítette.

tette a Bizottság döntését. Egy hónapra rá a Bizottság a kezdeményezőkkal folytatott megbeszélés után úgy határozott, hogy az eredeti tizenegy javaslatból kilenc esetben indítja el az aláírásgyűjtést. A FUEN által koordinált, egy éven át tartó, uniós szintű kampány során az MSPI-nek 1 123 422 hitelesített aláírást sikerült összegyűjtenie, egyben 11 tagállamban tudta átlépni az előírt nemzeti küszöböt: Magyarországon, Romániában, Szlovákiában, Lettországon, Spanyolországban, Dániában, Horvátországban, Litvániában, Szlovéniában, Bulgáriában és Olaszországban.

A Minority SafePack európai polgári kezdeményezés jogalkotási javaslatait 2020. február 5-én terjesztették az Európai Bizottság elé. Az első javaslat egy tanácsi ajánlást irányzott elő az Unió kulturális és nyelvi sokszínűségének védelméről és előmozdításáról a tagállamok nemzeti és nyelvi kisebbségeire vonatkozó hatékony nyelvi, oktatási és kulturális politikák révén. A dokumentum hatékony szakpolitikai intézkedéseket irányoz elő olyan kérdésekben, mint a regionális vagy kisebbségi nyelven történő iskolai oktatás, az ehhez kapcsolódó speciális tantervek és tankönyvek, a kulturális élethez való hozzáférés regionális vagy kisebbségi nyelven, a regionális vagy kisebbségi nyelven publikáló vagy sugárzó médiumok finanszírozása, illetve a kulturális sokszínűség előmozdítása, a kultúrához való hozzáférés javítása és a kultúrafinanszírozás biztosítása révén. A jogalkotási javaslatok arra szólítják fel a Bizottságot, hogy kísérelje figyelemmel a tagállamok nemzeti stratégiáinak, cselekvési terveinek vagy a kisebbségek védelmére irányuló integrált intézkedéscsomagjainak végrehajtását, és új vagy meglévő alapok és programok révén finanszírozza a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának előmozdítását.

A dokumentum egy Európai Nyelvi Sokszínűség Központ létrehozását is javasolta, mely kellő szakértelmet és támogatást biztosítana az uniós intézmények, szervek és ügynökségek, valamint a tagállamok számára az EU-n belüli nyelvi sokszínűség előmozdításához, illetve a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelméhez.

Az MSPI további jogalkotási javaslatai a kohéziós politika kiigazítását irányozzák elő, figyelemmel a nemzeti kisebbségek helyzetére, illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség szerepére. Emellett javaslatot tesznek az állampolgárság nélküli őshonos kisebbségek jogai tekintetében, valamint a határokon átnyúló audiovizuális médiaszolgáltatásokhoz való hozzáférés javítására azokban a régiókban, ahol nemzeti kisebbségek élnek. S végül a regionális sokszínűség védelme érdekében új versenypolitikai szabályok elfogadását szorgalmazzák.

Az Európai Parlamentben az MSPI elsőprőben pozitív visszajelzéseket kapott mind az Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottság (LIBE), a Kulturális és Oktatási Bizottság (CULT) és a Petíciós Bizottság (PETI) által 2020. október 15-én szervezett nyilvános meghallgatáson, mind pedig a december 14-én tartott plenáris

vitán. A teljes politikai spektrumot lefedő európai parlamenti képviselők mellett az Európa Tanács, az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége, a Régiók Bizottsága és az Európai Gazdasági és Szociális Tanács képviselői is kifejezték a kisebbségi jogok iránti aggodalmukat és támogatásukról biztosították a kezdeményezést. December 17-én az Európai Parlament a kezdeményezés értékelését azzal zárta le, hogy a leadott szavazatok 75%-ával, 524 igen, 67 nem és 103 tartózkodás mellett a kezdeményezést támogató állásfoglalást³ fogadott el, s ezzel a lehető leghatározottabb jelzést adta az Európai Bizottságnak, hogy az MSPI javaslatai alapján tegyen jogalkotási javaslatot.

Az Európai Parlament állásfoglalásában támogatta az MSPI-t, és arra szólította fel a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot a Szerződéseken alapuló megfelelő jogi aktusokra. Hangsúlyozta továbbá, hogy az Uniónak ösztönöznie kell a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét biztosító tagállami intézkedéseket. Egyben felszólította a Bizottságot, hogy dolgozza ki az ezen jogok védelmét szolgáló uniós minimumszabályok közös keretét, mely illeszkedik az Unió demokráciát, jogállamiságot és alapvető jogokat garantáló jogi keretéhez, valamint szorgalmazta az Unió és az Európa Tanács közötti, egymást erősítő együttműködést a nemzeti és nyelvi kisebbségek jogainak védelmében.

Az Európai Bizottság 2021. január 14-i közleményében jelentette ki, hogy a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés keretében nem indítványoz jogi aktusokat a nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmére. A FUEN és az MSPI Polgári Kezdeményező Bizottsága élesen reagált a Bizottság közleményére, hiszen mindazok törekvésének egyértelmű elutasítását látták benne, akik számára Európa nyelvi és kulturális örökségének megőrzése nem csupán egy jól hangzó szlogen, hanem a való életben tapasztalt mindennapi kihívás: *„Döntésével az Európai Bizottság hátat fordított a nemzeti és nyelvi kisebbségeknek, az aláíró polgároknak, az Európai Parlament jogalkotási javaslatok kidolgozására vonatkozó felhívásának, valamint a támogató nemzeti és regionális kormányzatok, illetve jogalkotó szervek tömegeinek Európa-szerte.”*

Az az egyértelmű támogatás, amely a kezdeményezést övezte az Európai Parlament, az EU illetékes szervei, valamint az Európa Tanács részéről, továbbá az az egyhangúlag vagy kis híján egyhangúlag elfogadott állásfoglalásokban kifejezett nemzeti és regionális támogatás – egyebek között a német Bundestagban, holland alsóházban, a magyar Országgyűlésben, Schleswig-Holstein, Alsó-Szászország és Brandenburg tartományi parlamentjében, Bolzano-Dél-Tirol autonóm tartomány

3 European Parliament resolution of 17 December 2020 on the European Citizens' Initiative 'Minority SafePack – one million signatures for diversity in Europe' (2020/2846(RSP)).

Forrás: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0370_EN.pdf

tartományi parlamentjében és a fríz parlamentben – még inkább szembetűnővé, továbbá jogilag és politikailag felfoghatatlanná tette az Európai Bizottság azon döntését, hogy nem terjeszt elő jogalkotási javaslatokat a kezdeményezés tárgyában.

Az igazságszolgáltatás szerepe a politikai jóindulat kivívásában

Mivel az Európai Bizottságban nem volt politikai akarat az őshonos nemzeti kisebbségek és nyelvi csoportok – egyes tagállamokban „érzékeny” kérdésként kezelt – problémáinak megoldására, az Unió intézményi struktúrájának igazságszolgáltatási ágára hárult a Szerződések kisebbségekkel kapcsolatos rendelkezéseinek érvényesítése. Az Európai Bíróság több esetben is az MSPI kezdeményezőinek javára döntött.

A Minority SafePack kezdeményezés 2013-as elindítása óta több alkalommal is az Európai Unió Bírósága elé került. Valójában egyetlen más európai polgári kezdeményezést sem övezett annyi jogvita, mint az MSPI-t.

Az első eljárásban a szervezők sikert arattak a Bizottsággal szemben, mely kezdetben útját állta a polgári kezdeményezésnek. Az Európai Unió Bírósága határozottan elutasította azokat a tagállami kísérleteket is, melyek az MSPI végrehajtását igyekeztek megakadályozni. Az uniós bíróságok emellett fontos pontosításokat tettek az MSPI-vel kapcsolatban indított két eljárásban. Egyebek között kimondták, hogy az uniós intézmények a tagállamok által rájuk ruházott hatáskörök gyakorlása során valóban jogosultak eljárni a kisebbségek jogainak tiszteletben tartása, valamint a kulturális és nyelvi sokszínűség védelmében.

Miután az MSPI sikeresen átverekedte magát a szükséges jogi eljárásokon, ez lett a hatodik olyan európai polgári kezdeményezés, amely Európa-szerte több mint egymillió támogató aláírást gyűjtött össze. Ezen túlmenően az Európai Parlament – tagjainak elsöprő többségével – a kezdeményezést támogató állásfoglalást fogadott el. Ezért volt óriási meglepetés, amikor a Bizottság bejelentette, hogy a kezdeményezés egyetlen javaslatát sem veszi napirendre. A szervezők a jogi helyzet alapos áttekintése után úgy döntöttek, hogy ismét Luxemburgban támadják meg a Bizottság döntését. A szervezők alapvetően két szempontot érvényesítettek az eljárásban: egyrészt azt, hogy a Bizottság nem foglalkozott a kezdeményezésben szereplő valamennyi jogi aggálllyal, másrészt azt, hogy a Bizottság értékelési hibát követett el, amikor elutasító határozatát tévesen olyan intézkedésekre alapozta, amelyek nyilvánvalóan nem járulhatnak hozzá a kezdeményezés céljainak eléréséhez.

A Törvényszék azonban elutasította a szervezőknek a Bizottság határozatának megsemmisítésére irányuló kérelmét. Ez az ítélet már csak azért is szembetűnő, mert szöges ellentétben áll az európai polgári kezdeményezési ügyekben korábban kialakult ítélkezési gyakorlattal. Más ügyekben ugyanis a bírák nagy figyelmet fordítottak az uniós polgárok és a Bizottság érdekeinek gondos mérlegelésére; ehhez képest az MSPI-ügyben született ítélet inkább a Bizottság mérlegelési jogkörét hangsúlyozta. Említésre méltóak az ügyet kísérő, kivételes körülmények is. A beadvány tárgyalására elsőként kijelölt bírakat, akik a korábbi MSPI-ügyön is dolgoztak, néhány hónappal az eljárás befejezése előtt indoklás nélkül leváltották, méghozzá olyan bírakra, akik korábban soha nem tárgyaltak európai polgári kezdeményezésekkel kapcsolatos ügyeket. Az eljárás során az is kiderült, hogy a Bizottság eltérő mércét alkalmazott a különböző kezdeményezésekkel kapcsolatban, mivel más kezdeményezésekre a Bizottság szolgálatai nagyobb figyelmet fordítottak, mint az MSPI-re.

E szabálytalanságok miatt az ítéletet a kezdeményezők a Bíróság előtt támadták meg. A felperesek most a másodfokú eljárásban bíznak, tekintettel arra, hogy ez lesz a végső fórum, mely a kezdeményezés elutasításával kapcsolatos jogi aggályokról dönt. Az eljárás még folyik, de vannak arra utaló jelek, hogy a Bíróság nagyobb érzékenységet mutat a tárgyalt kisebbségpolitikai kérdések iránt. A Bíróság elnöke ugyanis elfogadta Dél-Tirol és Kelet-Belgium kisebbségi régióinak kérelmét, hogy az MSPI támogatására az eljárásba beavatkozhasanak, elismerve azt, hogy az eljárás alapvető fontosságú kérdéseket vet fel e két régió számára. A Bíróság döntése e jelentős kisebbségvédelmi ügyben 2024 végén vagy 2025 elején várható.

Az érem másik oldala: a kohéziós politikára vonatkozó polgári kezdeményezés

A Minority SafePack mellett egy másik olyan alulról jövő kezdeményezés is szárba szökött, mely uniós fellépést sürget a nemzeti kisebbségi közösségek védelmében. Ez a romániai Székely Nemzeti Tanács civil szervezet által kezdeményezett „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezés. A kezdeményezés arra hívja fel a Bizottságot, hogy építsen be a kohéziós politikát érintő jogszabályokba olyan speciális intézkedéseket, melyek a környező régióktól eltérő nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellemzőkkel rendelkező régióknak szólnak. A kulturális sokszínűség megőrzése érdekében ez az európai polgári kezdeményezés arra szólít fel, hogy *„a gazdasági lemaradás megelőzése, a fejlődés fenntartása, valamint a gazdasági, társadalmi*

és területi kohézió feltételeinek megőrzése olyan módon történjen, amely biztosítja, hogy a régiók jellemzői változatlanok maradjanak”. A kohéziós politikáról szóló kezdeményezés szerint a NUTS-régiók kialakításának folyamatában figyelembe kell venni a nyelvi, etnikai és kulturális határokat, továbbá tiszteletben kell tartani az adott régióban élő őshonos közösségek akaratát.

A Bizottság kezdetben megtagadta a kezdeményezés bejegyzését, arra hivatkozva, hogy hatásköre nem terjed ki a nemzeti kisebbségek védelmére, ám miután a szervezők nyertek a Bíróságon, a Bizottság 2019. április 30-án bejegyezte a kezdeményezést. Az aláírásgyűjtés májusban kezdődött.

Mivel a kezdeményezés egyike volt azon európai polgári kezdeményezéseknek, ahol a COVID-járvány komolyan érintette az aláírásgyűjtést, az uniós jogalkotó elfogadta az (EU) 2020/1042 rendeletet, mely meghosszabbította a kezdeményezések különböző szakaszainak időkeretét, ezzel pedig a vonatkozó aláírásgyűjtési határidőket is kitolta. Az európai polgári kezdeményezéshez szükséges aláírások ellenőrzése 2021. december 20-án fejeződött be. Az eredmény több mint 1,2 millió támogató aláírás lett, ami ismét jól bizonyítja az uniós intézmények felé, hogy igenis szükség van a nemzeti kisebbségek védelmét helyben szolgáló uniós támogatásra. A kezdeményezés szervezői úgy döntöttek, hogy azt csak az európai parlamenti választásokat követően nyújtják be a következő Bizottság elé.

Gordiuszi csomó: az Európa Tanács normáinak átültetése az uniós jogba

Habár az Európai Unió története során gazdasági unióból fokozatosan politikai unióvá fejlődött, még mindig az Európa Tanács (ET) az egyetlen olyan páneurópai kormányközi szervezet, mely jogi eszközöket kínál a kisebbségek védelmére Európa-szerte. Ezen a téren még mindig a szervezet által az 1990-es években kidolgozott normák és ellenőrzési mechanizmusok érvényesülnek: a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (FCNM, Keretegyezmény) – a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét célzó, mindmáig legátfogóbb, jogilag kötelező érvényű többoldalú egyezmény –, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája (ECRML, Nyelvi Karta) az egyetlen európai egyezmény a történelmi regionális és kisebbségi nyelvek védelméről és előmozdításáról. Mindez nem jelenti azt, hogy kontinensünk két legfontosabb szervezete teljesen elszigetelődött volna egymástól ezekben az ügyekben. Valójában a tagjelölt országok csatlakozási folyamatának értékelése során az Európai Bizottság nagymértékben

támaszkodik az Európa Tanács által kidolgozott normákra, beleértve a Velencei Bizottság által kiadott (szak)véleményeket. Ezzel pedig az Európai Unió hozzájárul az Európa Tanács normái hatékonyságának, illetve hatásának növeléséhez.

Ezzel együtt az Európai Bizottság eddig a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesülése terén az Európa Tanáccsal való együttműködést az uniós csatlakozási folyamatra korlátozta, annak ellenére, hogy egyre inkább előtérbe kerül a jogállamiság és a demokrácia tagállamokban való érvényesülésének ellenőrzése. Ugyanez igaz a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmére is. Habár az Uniónak egyértelmű hatásköre van arra, hogy támogassa a tagállamokat nyelveik tanítása és terjesztése terén (az EUMSZ. 165. cikkének (2) bekezdése), illetve köteles tiszteletben tartani, védeni és erősíteni a kulturális és nyelvi sokszínűséget, az EU továbbra sem hasznosítja a Nyelvi Karta keretei között rendelkezésre álló szakértelmet politikái és intézkedései kidolgozása során. Mindezt annak ellenére nem teszi meg, hogy regionális és kisebbségi nyelvei erőteljesen visszaszorulnak, ahogyan azt többek között az ENSZ Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete (UNESCO) is hangsúlyozza.

Az Európai Unió és az Európa Tanács közötti intézményi kapcsolatokról szóló állásfoglalásában⁴ az Európai Parlament egyértelműen kimondta, hogy ezen a helyzeten változtatni kell. Az EP hangsúlyozta, hogy a Keretegyezményt továbbra is az Unió demokratikus élete egyik fő pillérének kell tekinteni, és kifejezte szilárd meggyőződését, hogy a következetesség, a demokratikus normák fenntartása és előmozdítása, valamint a kisebbségvédelem mint az egész Unióra kiterjedő közös általános jogelv iránti elkötelezettség okán az Európai Unió be kell építse a Keretegyezmény normáit a jogállamiság és az alapvető jogok érvényesülésének uniós ellenőrzésébe. Aláhúzva a regionális és kisebbségi nyelvek, illetve kultúrák támogatásának és védelmének fontosságát, az állásfoglalás rámutat arra, hogy az Unió ezt a célt kizárólag az Európa Tanács szerveivel és különösen a Nyelvi Kartával – mint a legfontosabb európai szintű jogi referenciakerettel – folytatott megfelelő koordinációval tudja megvalósítani. Következő lépésként az Európai Parlament arra szólította fel az Európai Uniót, hogy csatlakozzon a Keretegyezményhez és a Nyelvi Kartához.

Valóban elérkezett az idő, hogy az Unió megfelelő szakértelmet és eredményeket mutasson fel a kisebbségi jogok terén. Magától érterődik, hogy ebben a kontinens legátfogóbb normáit és ellenőrzési rendszerét kidolgozó Európa Tanács által megtett

4 Report on the institutional relations between the EU and the Council of Europe (2022/2137(INI)) (előadó: Vincze Loránt), elfogadva 2023. április 18-án.

Forrás: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2023-0056_EN.html

erőfeszítésekre építsen. Arra is lehetőség van, hogy az Unió szorosabban együttműködjön a Nyelvi Karta szakértői bizottságával annak érdekében, hogy önálló célokat, politikákat és programokat fogalmazzon meg a saját kulturális és nyelvi sokszínűségének csökkenése elleni küzdelemben. A kisebbségi jogokkal kapcsolatos intézményközi kapcsolatok kiterjesztése és hivatalossá tétele azonban nemcsak az Unió számára lenne előnyös, hanem az Európa Tanács számára is, mely a maga részéről az Unió nyújtotta politikai láthatóságból és politikai támogatásból is profitálhatna.

A nemzeti kisebbségek ernyőszervezete – a FUEN

Az 1949-ben, Párizsban alapított Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója az európai őshonos nemzeti kisebbségek, nemzetiségek és nyelvi csoportok egyik legjelentősebb nemzetközi szószólója. Ernőszervezetként és egymás kölcsönös támogatására épülő közösségként 114 kisebbségi szervezetet egyesít, 36 államban van jelen. A FUEN közös fellépést biztosít a kisebbségeknek a nemzetközi szervezetekben, az Európai Unióban, az Európa Tanácsban, az ENSZ-ben és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetben.

Az európai régiókkal, politikai döntéshozókkal, tudományos intézetekkel, kulturális és oktatási intézményekkel, ifjúsági szervezetekkel, a médiával és más társ-szervezetekkel szoros kapcsolatot ápol, és az európai kisebbségek identitásának, nyelvének, kultúrájának, jogainak és hagyományainak megőrzéséért és előmozdításáért dolgozik. Rendszeresen részt vesz a nemzetközi szervezetek, például az uniós intézmények, az Európa Tanács, az ENSZ és az EBESZ ülésein és konferenciáin. Hat munkacsoport működik a zászlaja alatt: a német, a szláv, a török és a magyar közösségek munkacsoportja, az oktatási munkacsoport és az anyaország nélküli kisebbségek munkacsoportja. Az elmúlt évtizedben a FUEN tovább növelte munkatársainak számát, és fokozta nemzetközi jelenlétét. Jelenleg három irodát működtet – Flensburgban, Berlinben és Brüsszelben.

A szervezet kongresszusán Európa különböző tájairól érkező állásfoglalásokat fogadnak el, melyekben értékelik a kisebbségek helyzetét a kontinensen és a nemzetközi szinten bekövetkezett legfontosabb fejleményeket, továbbá ajánlásokat tesznek a nemzeti és nemzetközi hatóságoknak.

A FUEN által koordinált Minority SafePack európai polgári kezdeményezés sikere újfajta láthatóságot adott a szervezetnek és megerősítette pozícióját. Kiterjedt lobbitevékenységének köszönhetően több tagállamban is sikerült politikai támogatást szereznie az MSPI-nek, köztük Németországban is, ahol az MSPI végrehajtása

a kormánypártok koalíciós megállapodásának részévé vált. A szervezet a kisebbségi régiókból is komoly támogatást szerzett az MSPI számára, amire legújabb példa, hogy Dél-Tirol és a belgiumi német nyelvű közösség parlamentje is az MSPI mellett csatlakozott beavatkozóként az Európai Bíróságon folyó eljáráshoz az Európai Bizottság elleni perben.

Érdekérvényesítő és lobbimunkája mellett a FUEN elkötelezett amellett, hogy megváltoztassa a kisebbségekről alkotott általános képet, miszerint a kisebbségek csak a hagyományokra összpontosító közösségek. Ennek szellemében a FUEN az Európai Kisebbségi Régiók Éves Fórumán kiemeli a kisebbségek gazdasági hozzáadott értékét, elősegíti részvételüket a döntéshozatali folyamatban a Kisebbségek a Nyugat-Balkánon konferencián, illetve az EUROPEADA-n futballtudásukat mutatja be.

Az Európai Parlament kisebbségi frakcióközi munkacsoportja – nagy hatások, korlátozott erőforrásokkal

A hagyományos kisebbségekkel, nemzeti közösségekkel és nyelvekkel foglalkozó frakcióközi munkacsoport,⁵ amelyet gyakran csak Kisebbségi Intergroupként emlegetnek, az egyik legrégebbi az Európai Parlament 27 aktív frakcióközi munkacsoportja közül. Az 1983-ban Gaetano Arfe, olasz európai parlamenti képviselő vezetésével létrehozott munkacsoport, mely kezdetben a kisebbségi nyelvekre és kultúrákra összpontosított, mára olyan informális platformmá nőtte ki magát, mely a hagyományos nemzeti kisebbségekkel, valamint a kisebbségi és regionális nyelvekkel kapcsolatos témákban biztosít teret a pártok közötti eszmecserére. A frakcióközi munkacsoport célja a nemzeti és nyelvi kisebbségi kérdések tudatosítása, a kisebbségeket támogató politikák kidolgozásának elősegítése, valamint annak hangsúlyozása, hogy a kisebbségi jogok az alapvető emberi jogok szerves részét képezik. A munkacsoport aktívan hozzájárul a kisebbségvédelem javítását célzó uniós jogalkotáshoz, illetve erre irányuló jogalkotást is kezdeményez.

A munkacsoport havonta ülésezik Strasbourgban, és további *ad hoc* üléseket tart Brüsszelben. Szemináriumokat, konferenciákat és meghallgatásokat szervez, melyeken politikai döntéshozók, tudományos szakértők és nem-kormányzati szervezetek vesznek részt. A plenáris ülések során tartott találkozókön gyakran jeles vendégek, például az ENSZ kisebbségügyi különmegbízottja, uniós biztosok, az

5 Intergroups at the European Parliament. Forrás: [https://www.europarl.europa.eu/meps/en/intergroup/details/6310/Intergroup on Traditional Minorities, National Communities and Languages](https://www.europarl.europa.eu/meps/en/intergroup/details/6310/Intergroup%20on%20Traditional%20Minorities,%20National%20Communities%20and%20Languages)

Európa Tanács képviselői és az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének vezető szakértői is részt vesznek.

A frakcióközi munkacsoport kulcsszerepet játszott a kisebbségi jogok európai parlamenti védelmének támogatásában. Figyelemre méltó eredményei közé tartozik a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatása. A frakcióközi munkacsoport mély csatlódottságát fejezte ki az Európai Bizottság kezdeményezésre adott válasza kapcsán, kiemelte, továbbra is kiáll az európai nemzeti és nyelvi kisebbségek érdekeinek és védelme mellett. Emellett a frakcióközi munkacsoport tagjai komoly hatással voltak a kisebbségi ügyek kezelésére és a kapcsolódó jelentések alakítására, ilyen például a 2018-as Geo-blocking rendelet végrehajtásáról szóló jelentés.⁶ Ez a jelentés elismerte a területi alapú tartalomkorlátozásnak a határmenti régió polgáira és a nyelvi kisebbségekre gyakorolt negatív hatását, egyben sürgette a Bizottságot, hogy tegyen javaslatot olyan megoldásokra, melyek lehetővé teszik a határokon átnyúló tartalmakhoz való legális hozzáférést.

A nem-kormányzati szervezetekkel és a kisebbségek képviselőivel való együttműködés is kulcsfontosságú volt. A velük folytatott együttműködés ugyanis komoly támogatást jelentett a munkacsoport kezdeményezéseiben. Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójával (FUEN) közös kezdeményezés keretében gyűjtöttek szótárakat a nyelvi kisebbségek nyelvein, amelyek átadására a Nyelvek Európai Napján került sor az Európai Történelem Házában. A frakcióközi munkacsoport konferenciákon is aktívan részt vett, többek között az Európa Tanács magyar elnöksége által szervezett magas szintű konferencián, ezzel is hangsúlyozva a nemzeti kisebbségek hatékony védelme iránti elkötelezettségét.

A jogalkotási munka mellett a frakcióközi munkacsoport tagjai részt vettek a bizottsághoz írásban benyújtott számos kérdés⁷ megfogalmazásában, továbbá támogatták a kisebbségi jogokkal kapcsolatos európai parlamenti petíciókat.

6 European Parliament resolution of 13 December 2023 on the implementation of the 2018 Geo-blocking Regulation in the digital single market (2023/2019(INI)). Forrás: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2023-0473_EN.html

7 The EU's role in preventing and combating discrimination against ethnic minorities and protecting the fundamental rights of minorities in Member States and neighbouring countries (E-001036/2023). Forrás: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-001036_EN.html; EU actions to promote linguistic diversity in the Erasmus+ programme (E-001840/2023). Forrás: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-001840_EN.html; Double-shift schooling in Western Thrace (E-003346/2023). Forrás: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-003346_EN.html

A frakcióközi munkacsoport továbbra is bemutat olyan esettanulmányokat, melyek a tagállamokban érvényesülő oktatási jogokról vagy a digitális korban vizsgált nyelvi egyenlőségről szólnak. Egyes témák a Kárpát-medencei magyar nemzeti kisebbségek helyzetére összpontosítanak. Az elmúlt négy évben a munkacsoport fogadta a határon túli magyar közösségek képviselőit: Szerbiából a Magyar Nemzeti Tanácsot, Romániából a Mikó Imre Kisebbségi Jogvédő Szolgálatot, Szlovákiából a Magyar Szövetség pártot, valamint a Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetséget (KMKSZ).

A hagyományos kisebbségekkel, nemzeti közösségekkel és nyelvekkel foglalkozó frakcióközi munkacsoport továbbra is a hagyományos nemzeti kisebbségekhez vagy nyelvi közösségekhez tartozó európai polgárok jogait támogató platform, mely az Európai Parlamentben a kisebbségekkel kapcsolatos tudatosodás, párbeszéd és jogalkotás ösztönzésének motorja.

Évtizedeken átívelő cél – közös európai normák megalkotása a nemzeti kisebbségek védelmére

Több mint harminc évvel a vasfüggöny leomlása, az Európa Tanács mérföldkőnek számító kisebbségvédelmi eszközeinek elfogadása, az Unió földrajzi kiterjesztése, illetve annak gazdasági unióból politikai értékunióvá való elmélyülése után a kisebbségi közösségek Európa-szerte még mindig azért küzdenek, hogy hazájukban tiszteletben tartsák jogait. Mindeközben az ügyükben hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetek vagy nem elég hatékonyak (Európa Tanács), vagy nem vesznek tudomást a nemzeti kisebbségek problémáiról (Európai Unió).

Mindezek ellenére sem szabad azonban pesszimistának lennünk. Vannak olyan európai országok, ahol sikeres jogi megoldásokat találtak a nemzeti kisebbségi közösségek megőrzésére, és ezek jó példaként szolgálhatnak a még vonakodó államok előtt. Maguk a kisebbségi közösségek is bebizonyították, hogy hajlandóak és képesek egy közös érdekű projekt köré felsorakozni és azt aktívan támogatni, amint azt az MSPI és a kohéziós politikai európai polgári kezdeményezés története is mutatja.

Az Európai Bizottság nem hagyhatja örökké figyelmen kívül a nemzeti kisebbségeket. A jogállamiság és a demokrácia ellenőrzésére irányuló erőfeszítéseinek évek óta tartó fokozatos kiterjesztése végképp tarthatatlanná teszi ezt a *status quo*-t.

Az Európai Parlament több évtized óta számos állásfoglalásával következetesen arra szólított fel, hogy az Unió lépjen fel a nemzeti és nyelvi kisebbségek érdekében.

Az Európai Bíróság a kisebbségekkel kapcsolatos kezdeményezésekre vonatkozó legújabb ítéleteivel szintén fontos szereplőjévé vált ennek a folyamatnak, ítéletei pedig világossá teszik, hogy az Unió fellépése lehetséges és egyben szükséges is az alapító szerződések célkitűzéseinek megvalósítására.

Az Unió előtt több lehetséges út is kínálkozik, hogy tagállamaiban garantálja a kisebbségi jogok érvényesülését. Itt az ideje, hogy az Európai Unió végre saját normákat és jogi kereteket dolgozzon ki a kisebbségek tagjait megillető egyenlő jogok biztosítására.

Nemzeti kisebbségek érdekvédelme és európai integráció

Az Európai Unióval hosszú évek óta csatlakozási tárgyalásokat folytató, sokszínű etnikai és vallási összetételű Szerbiában 23 elismert nemzeti és nyelvi közösség él, akik a népesség közel egynolcadát teszik ki.² Az őshonos nemzeti közösségek, különösképpen a magyarság képviselői a 2000-ben bekövetkezett politikai fordulat óta fontos tényezőként, az emberi jogi és európai integrációs folyamatok tevékeny résztvevőjeként vannak jelen a szerb politikai színtéren. Ahogy a legtöbb Szerbiában élő nemzeti közösségnek, a magyarságnak is kiemelten fontos az európai integráció, a kisebbségek helyzetének javítása. Általánosságban elmondható, hogy az uniós perspektíva a legtöbb érintett csoport számára lehetőség a társadalmi integrációra, hozzáférés a szakpolitikai folyamatokhoz, és egyben a jogbővülés ígérete is.

A Nyugat-Balkán európai perspektívája

1999. május 26. óta, amikor az Európai Bizottság a „Stabilizációs és társulási folyamat” megkezdését javasolta Bosznia-Hercegovina, Horvátország, Szerbia, Montenegró, Észak-Macedónia és Albánia esetében, különféle időpontok merültek fel az

¹ A szerző a Szerbiai Képviselőház alelnöke. 2007 óta a Szerb Köztársaság parlamenti képviselője a Vajdasági Magyar Szövetség frakciójában, több cikluson keresztül az Európai Integrációs Bizottság elnöke, 2020 októberétől pedig a törvényhozás alelnöke. Parlamenti munkájának kezdete óta tagja az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének. Volt az Esélyegyenlőségi és a Megkülönböztetésmentességi Bizottság elnöke (2018–2020), a PKGY Nemi Egyenjogúsággal Foglalkozó Albizottságának elnöke (2020–2022) és a Kisebbségi Albizottság elnöke (2023–). 2022 januárjától 2024 januárjáig az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének alelnöki posztját is betöltötte. Jelentéstevőként ő jegyezte az Európa Tanács „A nemzeti kisebbségek megőrzése Európában” című jelentését.

² 2022 Census of Population, Households and Dwellings – Ethnicity. Statistical Office of the Republic of Serbia, Belgrade, 2023.

Európai Unió (EU) bővítését illetően, de ezek mindegyike szimbolikus és „indikatív” határidő volt. Tény, hogy a valódi változások nélkül eltelt idő kétkedést és elidegenedést okozott. A csatlakozási folyamatok a közelmúltban holtpontra jutottak, amire a legnyilvánvalóbb magyarázat az, hogy az EU nem elkötelezett a Nyugat-Balkán iránt. A régió csatlakozásának a kérdése folyamatosan az Unió napirendjén van, de soha nem volt fő téma; mindig van más prioritás, a bővítést az a szemlélet, hogy a Nyugat-Balkán „Európa belső udvara”, hátrébb szorítja a kötelezettségek listáján. Ideje megváltoztatni a térség uniós perspektíváját a „Godot-ra várva” politikából a kiszámíthatóság, a hitelesség, a bizalom és a támogatás politikája felé.

Szerbia esetében a 23. és 24. tárgyalási fejezetben³ szereplő jogállamisági reform-elvárásokkal újra előtérbe kerültek a csatlakozási tárgyalás prioritásai. Az alapvető jogok előmozdítása és védelme a csatlakozási folyamat lényegi részét képezi. A kisebbségvédelemhez kötődik az egyik ilyen alapjog. A probléma azonban az, hogy bár az EU felismerte a kisebbségek tiszteletben tartásának fontosságát a bővítési folyamatban, ezt továbbra sem támogatja egyetlen jogi eszköz sem. Felvetődik a kérdés, hogy uniós kisebbségvédelmi dokumentumok, eljárások és intézmények hiányában miként mérheti fel az EU a tagjelölt országok jogharmonizációját. Nyilvánvalóan két lehetőség adódik. Először is, az EU felkérhet más európai szervezeteket, használhatja eljárásaikat és megfigyelő mechanizmusait is; ilyen például az Európa Tanács (ET), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ), valamint annak Nemzeti Kisebbségi Főbiztosi Hivatala. A nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó fenti keretrendszer tehát közvetve elvárásokat támaszt, amik segíthetik az Európai Bizottságot a potenciális tagjelöltek és a tagjelöltek számonkérésében a kisebbségi jogok fejlesztése és végrehajtása területén. Másodszor, az EU saját elvárásait a tagjelölt országok kormányaival folytatott politikai tárgyalások során kérheti számon. A gyakorlat e két lehetőség kombinációját mutatja.

A nemzeti kisebbségek védelme Szerbiában

Amikor felmerül a kisebbségvédelem kérdése, Szerbia a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsait hozza válaszul mint a nemzeti kisebbségek kollektív jogait ténylegesen biztosító intézményi formát a kultúra, az oktatás, a tájékoztatás és a hivatalos nyelv- és íráshasználat területén. A nemzeti tanácsok a törvény alapján bizonyos közhatalmi megbízatással rendelkeznek a döntéshozatalban való részvételre, il-

3 23. Igazságszolgáltatás és alapvető jogok és a 24. A jog érvényesülése, szabadság és biztonság fejezet

letve egyes kérdésekben önállóan dönthetnek. A magyar közösség, pontosabban a Vajdasági Magyar Szövetség a kisebbségi jogok intézményi védelmének előfutára volt Szerbiában, hiszen az Ideiglenes Magyar Nemzeti Tanács 46 tagját már 1999. augusztus 20-án megválasztották.

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsait Szerbia jogrendszerébe először a nemzeti kisebbségek jogainak és szabadságainak védelméről szóló törvénnyel (Kisebbségi kerettörvény) vezették be 2002-ben, a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló első törvényt pedig 2009-ben fogadták el. Az elmúlt tizenöt évben a Vajdasági Magyar Szövetség sikra szállt az ágazati törvényeknek a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsairól szóló törvénnyel való összehangolásáért.

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai kezdeményezésére a 23. „Igazságszolgáltatás és alapvető jogok” tárgyalási fejezetre vonatkozó cselekvési terv részeként Szerbia 2016-ra külön cselekvési tervet dolgozott ki a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítésére azzal a céllal, hogy növelje a nemzetiségi közösségek tagjainak láthatóságát a közszférában. Nyolc év után várható, hogy hamarosan elfogadják az ún. felülvizsgált kisebbségi cselekvési tervet. A nemzeti kisebbségek jogairól szóló cselekvési terv tizenegy területet foglal magában: személyi státusbeli helyzet; a diszkrimináció tilalma; kultúra és tájékoztatás; vallásszabadság; nyelv- és íráshasználat; oktatás; demokratikus részvétel; a nemzeti kisebbségek tagjainak megfelelő képviselete a közszektorban és a közsállalatokban; a nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai; a kisebbségi közösségek tagjainak gazdasági helyzete; nemzetközi együttműködés.

Bár vitathatatlan, hogy Szerbiában kiemelt figyelmet fordítanak a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére és előmozdítására, és hogy a nemzeti kisebbségek egyéni és kollektív jogait Szerbia Alkotmánya 62 alkalommal említi, valamint annak összesen 206 szakaszából 29 biztosítja és védi őket – mindez nem változtat a különböző nemzetközi szervezetek jelentéseiben: a lakosság nemzeti összetételének figyelembe vételére vonatkozó jogszabályi kötelezettség ellenére a nemzeti kisebbségek továbbra sem képviseltetik magukat kellőképpen a közigazgatásban.

A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai alkotmányos kategóriát képeznek. Magától értetődik, hogy sikeres működésük kulcsfontosságú feltétele, hogy biztosítottak legyenek a megbízható finanszírozási mechanizmusok. Tevékenységüket a Szerb Köztársaság nemzeti tanácsok működésének finanszírozására előirányzott költségvetési forrásai támogatják, valamint a Nemzeti Kisebbségi Költségvetési Alap, az éves tematikus programok és projektek (az oktatás, kultúra, kisebbségi nyelvű tájékoztatás területén), továbbá tartományi és önkormányzati források.

Az Európa Tanács és az Európai Unió viszonya a nemzeti kisebbségvédelemhez

Az Európa Tanács az elmúlt két évtizedben támogatást nyújtott Szerbiának a reformprogram és az EU-hoz csatlakozás folyamatának előmozdítására, valamint az ET normáival való összehangolásra. Szerbia elkötelezett az európai uniós csatlakozás mellett, ezért számára az ET támogatása minden kulcsfontosságú reformtevékenység esetében nagy jelentőséggel bír, különös tekintettel a 23. tárgyalási fejezet egyes részeire az emberi és kisebbségi jogok, valamint az igazságügyi reformok területén.

Kétségtelen, hogy itt az ideje az ET és az EU közötti stratégiai partnerség felülvizsgálatának. Szem előtt tartva, hogy a nemzeti kisebbségek érdekeit illetően nem az EU, hanem az ET a kulcsszereplő, a kérdés az, hogy az uniós intézmények készek-e élni ezzel az egyedülálló lehetőséggel. Készek-e újragondolni viszonyukat a polgárokkal és minden rendelkezésre álló opciót kihasználva visszatérni az alapokhoz: az emberi méltósághoz, a kisebbségi jogok tiszteletben tartásához és elismeréséhez?

Mivel az EU-hoz való csatlakozás Szerbia alapvető elkötelezettsége, a Szerb Köztársaság Kormányának stratégiai célja, ezért számos reformot fogadtak el a jogállamiság, a demokrácia és az emberi jogok területén. A kisebbségek tisztelete és védelme fontos csatlakozási kritérium. A nemzeti kisebbségek jogainak védelmére vonatkozó európai követelményeket azonban először az Európa Tanács által elfogadott Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről (a továbbiakban Keretegyezmény) határozta meg 1995-ben. A Jugoszláv Szövetségi Köztársaság 1998-ban ratifikálta ezt az egyezményt. A Szerb Köztársaság mint nemzetközi jogalanyiságának és nemzetközi vállalásainak örököse az Európa Tanács monitoring eljárásai alatt áll. Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (a továbbiakban Tanácsadó Bizottság) négy véleményt fogadott el (2003-ban, 2009-ben, 2014-ben, valamint 2019-ben) a Keretegyezmény Szerb Köztársaság általi végrehajtásáról. Amikor az EU tagállamai az Európai Bizottság javaslatára elfogadták a 23. fejezet (Igazságszolgáltatás és alapvető jogok) átvilágítási jelentését az ajánlásokkal – amelyek teljesítése a 23. fejezetről szóló tárgyalások megkezdéséhez volt szükséges –, az alapvető jogok területén a Szerb Köztársaságnak külön cselekvési tervet kellett jóváhagynia a kisebbségi jogok érvényesítéséről, figyelemmel az ET Tanácsadó Bizottsága Harmadik Véleményében foglalt ajánlásokra. Annak ellenére tehát, hogy az EU nem rendelkezik megfelelő jogi szabályozással a nemzeti kisebbségek jogairól, Szerbiától azt várta el, hogy a 23. tárgyalási fejezet keretében külön cselekvési tervet fogadjon el a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítéséről

az ET említett 47 ajánlásának figyelembevételével. A cselekvési terv elfogadása bizonyítja: az ET jelentősége növekszik Szerbiában.

A Keretegyezmény közvetett mérceként szolgál tehát, amely segíti az Európai Bizottságot abban, hogy felmérje a kisebbségi jogok érvényesülését a tagjelölt és a potenciális tagjelölt országokban; ezért fontos, hogy az európai intézményekben megteremtjük a koordinációt a programok és kezdeményezések közötti szinergiáért.

Magától értetődik: Szerbia eltökélt, hogy megvalósítsa az olyanféle dokumentumokba foglalt emberi jogi normákat, mint például az ET Keretegyezménye a nemzeti kisebbségek védelméről, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, az Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy az Alapjogi Charta.

Az ET Szerbia 2003. évi felvétele óta figyelemmel kíséri a szervezeti tagsággal összefüggő és így az emberi és a nemzeti kisebbségek jogainak megvalósításával kapcsolatos kötelezettségeinek teljesítését is. A vajdasági magyarok számára azért fontosak az ET kisebbségvédelmi eszközei, mert a monitoring rendszer révén lehetőséget adnak arra, hogy így a kisebbségek számára rögzített jogok gyakorlati megvalósítása átlátható legyen.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése

Az 1949-ben alapított Európa Tanácsban a 46 tagállamot és 306 tagot tömörítő Parlamenti Közgyűlés⁴ (PKG) elsősorban konzultatív funkciót tölt be, azonban így is fontos szerepet játszik a nemzetközi érdekérvényesítésben.

A nemzeti küldöttségek tagjai az akkreditációk elküldésekor nyilatkoznak, hogy az évente 4 alkalommal⁵ Strasbourgban ülésező PKG-ban a meglévő képviselőcsoportok⁶ melyikéhez szeretnének tartozni. Minden politikai csoport saját eljárás

4 A Közgyűlés munkatestületei, bizottságai: 1. Politikai Ügyek és Demokrácia Bizottság, 2. Jogi és Emberi Jogi Bizottság, 3. Szociális, Egészségügyi és Fenntartható Fejlődési Bizottság, 4. Migrációs, Menekültügyi és Kitelepített Személyek Bizottsága, 5. Kulturális, Tudományos, Oktatási és Média Bizottság, 6. Esélyegyenlőségi és Megkülönböztetésmentességi Bizottság, 7. Az Európa Tanács tagállamai kötelezettségeinek és vállalásainak tiszteletben tartásával foglalkozó bizottság (Monitoring Bizottság), 8. Ügyrendi, Mentelmi és Intézményi Ügyek Bizottsága és 9. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának bírait kiválasztó bizottság.

5 Először január végén, a második alkalommal áprilisban, harmadszor június végén és a negyedik alkalommal pedig októberben kerül sor az egyhetes ülészakokra.

6 1. Szocialisták, Demokraták és Zöldek Csoport (SOC), 2. Európai Néppárt és Kereszténydemokrata Csoport (EPP/CD), 3. Európai Konzervatív és Demokrata Szövetség Csoport (EC/DA), 4. Liberálisok és Demokraták Szövetsége Európáért (ALDE) és 5. Egyesült Európai Baloldal Csoport (UEL).

rása szerint mérlegeli a tagságra való kifejezett hajlandóságot, és dönt a felvételtől. Amennyiben a nemzeti politikai párt, amelyhez a képviselő tartozik, tagja egy európai politikai pártcsoportnak, a felvételi folyamat felgyorsul.

A PKGY bizottságai fontos szerepet játszanak az aktuális kérdések bemutatásában és megvitatásában. A bizottságokba az állandó küldöttségek meghatározott rend szerint⁷ jelölhetnek bizottsági tagokat. A bizottságok egész év folyamán üléseznek (a Strasbourgban tartott ülőszakok alatt), de a rendes ülőszakok között Párizsban vagy néhány tagállamban is. Az Állandó Bizottság évente kétszer ülésezik az ET elnökségét betöltő országban. A Közgyűlés Irodája (Bureau) közvetlenül a plenáris ülések előtt ülésezik.

A nemzeti küldöttségek számára nagyon fontos a jó kapcsolatépítés az ET különböző tagállamaiból érkező képviselőkkel, de ugyanígy fontos a politikai csoportokon belüli aktivitás is. Maguk a képviselők kezdeményezhetnek témákat, amelyekről határozatok és jelentések készülnek (az állásfoglalásra irányuló indítványt legalább 5 országból minimum 20 képviselőnek kell támogatnia). Ezt követi a lobbizás a tisztségviselőknél, hogy elfogadják a kezdeményezést, és továbbítsák a megfelelő bizottságnak, amely tagjai sorából kiválasztja a jelentéstevőt, majd a következő két évben elkészül a jelentés a plénumba.

Ugyan az ET PKGY soft law jellegű ajánlásainak, határozatainak figyelembevétele a tagállamok feladata, ezeknek a dokumentumoknak vitathatatlanul fontos szerepe van a nemzeti kisebbségek jogvédelmének történeti folyamatában.

A Közép- és Kelet-Európában bekövetkezett politikai fordulatot követően, amely magával hozta a közép-európai országok csatlakozását az Európa Tanácshoz, az 1990-es években az ET Miniszteri Bizottsága több hiánypótló nemzetközi kisebbségvédelmi egyezményt fogadott el. A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, illetve a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény új megközelítést és világosabb helyzetet hozott a részes államokban a nemzeti kisebbségek jogainak biztosításában. Kiemelkedő jelentősége volt az 1201 (1993) számú határozatnak,⁸ a nemzeti kisebbségi jog egyik alappilléreinek: fogalommeghatározásai a mai napig megkerülhetetlenek, a határozat 11. cikke pedig az autonómiatörekvések esetében szolgál hivatkozási alapul.⁹

7 Az 1–6. számozott bizottságokba az állandó küldöttség két-két tagra (és két helyettesre) jogosult. A 7–9. számozott bizottsági tagságra vonatkozó javaslatokat a politikai csoportok küldik meg a PKGY-nek.

8 Javaslat az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok védelmére létrejött Európai Egyezmény kiegészítő jegyzőkönyvére a kisebbségekhez tartozó személyekre vonatkozóan.

9 Az ET 1201 (1993) sz. határozat 11. cikke így fogalmaz: „Azokban a körzetekben, ahol egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek többséget alkotnak, ezen személyeknek jogukban áll, hogy sajátos

A Nyelvi Karta és a Keretegyezmény gyakorlatba ültetése során felhalmozódott újabb szempontok, kérdések és továbblépési lehetőségek a későbbi jelentésekben és ajánlásokban fogalmazódtak meg, azonban ezekre hosszú évekig várni kellett, sokáig ugyanis nem történt jelentős előrelépés a kisebbségi jogvédelem területén.

Fordulópontot jelentett az 1334 (2003) számú ajánlás, „Az autonóm régiók pozitív tapasztalata mint konfliktusmegoldást eredményező forrás Európában” címmel elfogadott ún. Gross-jelentés, amely elsőként fogalmazta meg a területi autonómia lehetőségeit és szerepét a nemzeti közösségek államon belüli önrendelkezési jogának biztosításában, ezzel is segítve a nemzeti kisebbségek és az állam közti konfliktusok rendezését. A jelentés megállapítja, hogy az autonómia stabilitást hoz és prosperitást teremt, megakadályozza az asszimilációt, és egyben biztosítja az államok területi integritását. Felvetette továbbá egy önálló jogi garanciát nyújtó egyezmény megalkotásának szükségességét is. Erre épül „A Nemzeti szuverenitás és államiság a jelenlegi nemzetközi jogban: a tisztázás szükségessége” címmel elfogadott 1832 (2011). számú határozat (ún. Schuster-jelentés¹⁰), amelynek lényeges megállapítása, hogy a kisebbségi jogok és különösen az autonómia jelenti a nemzetközi jogilag elfogadható utat a nemzeti kisebbségek önrendelkezéséhez.

A Kalmár Ferenc által készített „A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” elnevezésű jelentés és az ehhez tartozó 1985 (2014) számú határozat középpontba állítja az identitás kérdését, amely a közösséget kitüntetett kategóriaként feltételezi, és így a kisebbségvédelem kollektív vonatkozásait erősíti. A határozat leszögezi, hogy a nemzeti kisebbségek kollektív védelemre jogosultak. Felhívja a figyelmet a kisebbségvédelem szempontjából fontos jogok kollektív dimenziójára, illetve a kollektív jogi megközelítést alkalmazó országok gyakorlatát példaértékűnek, követendőnek minősíti. A határozat megoldásként mutatja be a területi önkormányzati (autonómia-) megállapodásokat, amelyek minden érintett közösségnek előnyösek.

Hoffmann Rózsa 2196 (2018) számú jelentésének célja a Nyelvi Karta hatásának és működésének erősítése, fejlesztési javaslatok megfogalmazása (anyanyelvi oktatás, a nyelvi kisebbségek kulturális identitásának megőrzése a tanárképzése és a tankönyvek területén), a regionális vagy kisebbségi nyelvhasználat jogi kereteinek kibővítése (anyanyelvhasználat a közigazgatásban, valamint a médiában és a kultúrában) volt.

történelmi és területi helyzetüknek megfelelő és az állam nemzeti törvénykezésével összhangban álló helyi vagy autonóm közigazgatási szervekkel vagy különleges státusszal rendelkezzenek.”

¹⁰ A Gaudi-Nagy Tamás és Kalmár Ferenc által benyújtott módosító indítványt – amely a tagállamok feladatává teszi az autonómia biztosítását – a PKGY elfogadta.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének Esélyegyenlőségi és Megkülönböztetésmentességi Bizottsága

Az őshonos nemzeti kisebbségek jogainak vizsgálata az ET Parlamenti Közgyűlésének Esélyegyenlőségi és Megkülönböztetésmentességi Bizottsága (EGA) hatáskörébe tartozik. Ezért ez a bizottság kiemelt szerepet játszik a Parlamenti Közgyűlésben dolgozó magyar képviselők munkáját tekintve, legyenek azok a magyar delegáció tagjai, illetve a romániai vagy a szerbiai küldöttség magyar szervezeteket képviselő tagjai. Közösen azon munkálkodnak, együttműködve minden, a nemzeti kisebbségek helyzete iránt fogékony képviselővel, hogy Európa javára fordítsák az ET adta eszközök, lehetőségek felhasználásával a nemzeti közösségekben rejlő értékeket, a sokszínűség megőrzését.

Bizottsági elnökként, valamint jelentéstevőként azt javasoltam, hogy a Keretegyezmény vizsgálatakor ne csak azokra a tagállamokra fektessünk hangsúlyt, amelyek esetleg még nem ratifikálták a Keretegyezményt, hanem kísérjük figyelemmel azokat is, amelyek már ratifikálták: hogyan alkalmazzák az egyezményt, illetve a gyakorlatban ez hogyan hasznosult, vagy ha nem alkalmazzák, milyen kár adódott mellőzéséből, milyen hátrányt szenvednek esetenként az adott nemzeti közösségek.

A nemzeti kisebbségek helyzete sajnos már nem áll az ET érdeklődésének homlokterében, amit a Keretegyezmény ratifikációjának stagnálása is tükröz. A Keretegyezmény alapvető célkitűzése, hogy a nemzeti kisebbségek tagjai a többi állampolgárral egyenlő módon vehessenek részt a társadalom életében, és elérni, hogy az ET összes tagállama köteles legyen egyenlőséget és diszkriminációmentességet garantáló intézkedéseket hozni. A Keretegyezmény alkalmazását felülvizsgáló Tanácsadó Bizottság tagállami monitoringot végez.

Célszerű lenne a Keretegyezmény mellett az ET másik kisebbségvédelmi egyezményének, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának vizsgálata is, hiszen a két egyezmény szinergiájából levezetve teljesebb képet kapunk arról, hogyan is állunk a nemzeti kisebbségvédelem terén. A nemzeti kisebbségi kérdés összetettségére való tekintettel figyelembe kell venni a Keretegyezményben foglaltakon túlmutató, időközben elfogadott parlamenti közgyűlési határozatokat és ajánlásokat is.

A nemzeti kisebbségek védelme Európában című jelentés, az ún. Kovács-jelentés elfogadásáig vezető út

A kisebbségvédelmi jelentések sorának folytatásaként tekintendő az Európa nyelvi, etnikai, kulturális és nemzeti sokszínűségének védelméről és megőrzéséről szóló jelentés elkészítésére irányuló kezdeményezés, amely azt követően indult útjára, hogy 2018 januárjában az ET PKGY Esélyegyenlőségi és Megkülönböztetésmentességi Bizottságának elnöke lettem.

Megválasztásomkor hangsúlyoztam, hogy a mandátumom alatt szeretnék nagyobb figyelmet fordítani az ún. hagyományos nemzeti kisebbségekre. Elsődleges feladatomban az volt, hogy az ET PKGY titkársága és a bizottság tagjai segítségével megvizsgáljam, a Keretegyezményt ratifikáló államok megfelelően alkalmazzák-e azt. Jelentés készült az európai nemzeti kisebbségek jogainak védelmét szavatoló tapasztalatokról, valamint elkészült egy ajánlásokat tartalmazó határozat a tagállamok részére. Nagyon fontosnak tartom, hogy láthatóvá váltak a Keretegyezmény alkalmazásának előnyei, valamint az annak elmulasztásából eredő károk.

Az Európa nyelvi, etnikai, kulturális és nemzeti sokszínűségének megőrzéséről szóló határozati indítvány¹¹ nyomán készülő jelentés kapcsán a PKGY 2019. őszi ülészakán tartott EGA-ülésem a bizottság engem választott meg a készülő jelentés raportőrének, jelentéstevőjének.

A jelentés elkészítése kapcsán szakértői meghallgatásra került sor Fernand de Varennest, az ENSZ kisebbségi különleges jelentéstevője és Petra Roter, a ljubljana-i egyetem professzora, a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának volt elnöke részvételével. A munka a Keretegyezmény végrehajtási folyamatának feltérképezésére irányult, különös tekintettel a más részes államokban is alkalmazható jó példákra és a hatékony végrehajtást akadályozó tényezőkre. Elsődleges problémaként a nemzetközi intézményrendszeren belül megfogalmazott emberi jogi követelményrendszerrel szembeni gyengülő tagállami elköteleződés, a nacionalista propaganda és a nemzeti kisebbségek bűnbakká nyilvánítása és ezzel az emberi jogok megkérdőjelezése jelölhető meg. Végül, de nem utolsósorban a nemzetközi követelményrendszer kidolgozóinak naivitása is felmerül. Kollektív felelősség terhel mindenkit, aki hitt abban, hogy a Keretegyezmény és a Nyelvi Karta elegendő védelmet fog nyújtani a kisebbségek számára. A normaalkotás a bizalomra épült, feltételezve, hogy a részes államok tiszteletben tartják majd vállalásaikat. Most már

¹¹ Preserving Europe's linguistic, ethnic, cultural and national diversity, Doc. 14553 (27/04/2018).
Forrás: <https://pace.coe.int/en/files/24758>

látható, hogy ez nem így van. Rendkívül aggasztó, hogy az államok nyíltan semmibe veszik kötelezettségeiket, ezt mutatja a Keretegyezmény ötéves monitoring ciklusával való visszaélés, az országjelentések benyújtásával való taktikázás is. Az erőfeszítések megduplázására, a kisebbségi jogok tisztázására, jogi kötelezettségekre és azok hatékony számonkérésére van szükség.

Az igazi kihívást a multilateralizmus korlátai jelentik, de arra kell választ találni, miként lehet a kötelezettségeket hatékonyabban végrehajtani. A jó gyakorlatok címszó csupán néhány jó példát takar. A múlt sérelmeit orvosló jószándékú intézkedések valóban akadnak, ilyen például az identitás vállalásának szabadsága vagy a kisebbségi nyelvek oktatásának új lehetőségei. Rossz példából és rossz gyakorlatból viszont több van, ehhez talán az is hozzájárul, hogy a kisebbségek is sokszínűek. Rendkívül aggasztó a geopolitikai érdekek és szempontok térnyerése a kisebbségvédelem területén, a kisebbségi jogok bilaterális viszonyrendszerben történő kezelése. A kisebbségi jogok biztosításáért elsősorban az az ország felelős, ahol a kisebbségek élnek, nem az anyaország vagy a szomszédos ország feladata ezt megtenni. Fontos a Velencei Bizottság rendszeres bevonása a kisebbségi jogok érvényesülésének vizsgálatába.

A nemzeti kisebbségek védelme Európában címmel elfogadott jelentés¹² a kisebbségi jogok azon fő kihívásait vizsgálta, amelyek az elmúlt években jelentek meg. A nemzeti jogalkotás formális összehangolása a Keretegyezménnyel nem elegendő a kisebbségi jogok hatékony érvényesülésének biztosításához. A gyűlöletbeszéd, a gyűlöletből elkövetett bűncselekmények, az etnikai származáson alapuló támadások, az állampolgárságtól való megfosztás és a kisebbségi nyelvű oktatáshoz való hozzáférés korlátozása főként a legsebezhetőbb csoportokat célozza: a kisebbségeket. Az, hogy kisebbségi nyelveken nincs elegendő médiaprodukció, arra ösztönözheti a nemzeti kisebbségek tagjait, hogy alternatív információforrásokat keressenek, ami megosztott médiakörnyezetet eredményez. Úgy tűnik, gyengül az államok második világháború utáni általános elkötelezettsége az emberi jogok többoldalú rendszere iránt, és számos tényező általánosságban a két- és többoldalú együttműködés romlásához vezetett, ahhoz, amit a Tanácsadó Bizottság „erősebb és gyakoribb ad hoc kétoldalú kisebbségi kérdések”-ként minősített. Nincs elég hatékony, állandó és kellően reprezentatív konzultációs mechanizmus, amelyben a kisebbségek megfelelő módon vehetnének részt, és amelyben bíznának.

A jelentéssel kapcsolatos munka során lehetőség nyílt részletesen megvizsgálni három olyan konkrét helyzetet (Lettország, Ukrajna, Wales), amelyek különösen

12 Preserving national minorities in Europe, Doc 15231 01/03/2021.

Forrás: <https://pace.coe.int/en/files/24758>

aktuálisak ezen a területen. Mindezen helyzetek középpontjában a nyelvi jogok álltak – egy olyan terület, amely szorosan kapcsolódik a kisebbségi identitáshoz, és amely az elmúlt években számos tagállamban növekvő feszültségek tárgyát képezte.

A nemzeti kisebbségek védelme Európában című jelentés azzal a céllal készült, hogy bemutassa a kisebbségek tiszteletének és védelmének jogi és intézményi kereteit, és ennek megfelelően azonosítsa a Keretegyezmény végrehajtása során jelentkező főbb nehézségeket, valamint azt, hogy az ET PKGY hogyan járulhat hozzá e kihívások megoldásához; biztosítsa a kisebbségek emberi jogainak tiszteletben tartását és védelmét szolgáló jogi és intézményi keretek következetesebb megteremtését, ami elengedhetetlen az európai békéhez és stabilitáshoz, valamint a kontinens nyelvi, etnikai és kulturális sokszínűségének megőrzéséhez. Azonosítsa a főbb trendeket európai szinten a különböző nemzeti helyzetek jobb megvilágítása érdekében. Emelje ki a meglévő bevált gyakorlatokat, amelyeket más országokban is alkalmazni lehetne, és hangolja össze azokat a diszkriminációmentesség elvével, különösen a jogállam és a jogállamiság, valamint a jogszerű és az igazságos közötti szakadék áthidalására vonatkozóan. Biztosítsa azt, hogy a Keretegyezmény „élő eszközként” szolgálhasson, ha tudjuk, hogy ehhez az ET intézményi elkötelezettségére és a tagállamok politikai akaratára egyaránt szükség van.

Fontos volt hangsúlyozni és elmagyarázni a tagállami képviselőknek, hogy a kisebbségi jogokat nem csupán egyéni jogokként látjuk: a kisebbségi jogok hatékony érvényesülése érdekében a kollektív dimenziójukat is védeni kell. Végso soron ez a munka és tapasztalat megerősítette a jelentéstevőnek azt a meggyőződését, hogy a párbeszéd kulcsfontosságú eleme e kirakósnak, és új reményt adott ahhoz, hogy ahol minden fél jóhiszeműen párbeszédet folytat, ott lehet előrelépni.

Zárszó helyett

Az Európa Tanács 2003 óta, Szerbia csatlakozása óta figyelemmel kíséri, hogy Szerbia tagként teljesíti-e az emberi és kisebbségi jogokkal kapcsolatos kötelezettségeit. Szerbia alkotmánya az alapvető jogokon túl egyéni és kollektív jogokat is szavatol a nemzeti kisebbségek számára. Egyebek mellett garantálja a hivatalos nyelvhasználat jogát, tiltja a lakosság etnikai összetételének erőszakos megváltoztatását azokon a területeken, ahol hagyományosan nagyobb számban élnek nemzeti kisebbségek.

A kisebbségi jogokkal kapcsolatos kötelezettségek, egyéni és kollektív jogok, amelyeket a szerb alkotmány is szavatol, jó alapot adtak ahhoz, hogy az ET PKGY

munkájában jelentéstevőként tekintsem át a helyzetet, és tapasztalataimat kamatoztassam az Európa Tanács munkájában.

Szerbiában életbe léptették az anyanyelvi oktatásra vonatkozó jogszabályokat is, továbbá meghatározták a kisebbségi autonómia alapjait is. A nemzeti kisebbségek nemzeti tanácsai saját hatáskörökkel rendelkeznek, oktatási és kulturális területen intézményalapítói jogokat gyakorolnak. A nemzeti kisebbségekről külön választói névjegyzék készül, amelyre feliratkozhatnak. A hivatalos nyelv- és íráshasználatról szóló törvény értelmében a nemzeti kisebbségeknek joguk van anyanyelvük hivatalos használatához a hagyományos letelepedésük szerinti önkormányzat területén. Azokban a helyi önkormányzatokban ugyanis, ahol egy adott nemzeti kisebbség aránya a teljes népességben eléri a 15 százalékot, kötelező az adott nemzeti kisebbség anyanyelvének hivatalos használatba vétele. A részarányos foglalkoztatás elvének alkalmazásához előfeltétel, hogy Szerbia nyilvántartást vezessen a közszférában dolgozók etnikai hovatartozásáról, valamint oktatásuk nyelvéről. A részarányosság elvén alapuló foglalkoztatással kapcsolatos törekvéseink meghozták az eredményt, hiszen több törvény is rögzíti, hogy a munkahely betöltésekor figyelembe kell venni a lakosság etnikai összetételét, a kisebbségek képviselőit és azon kisebbségi nyelvek ismeretét, melyek hivatalos használatban vannak. Meggyőződésem, hogy fontos olyan mechanizmusokat beépíteni a jogi normákba, amelyek biztosítják, hogy a közszférában dolgozók összetétele jobban tükrözze a lakosság szerkezetét.

A Keretegyezmény hatálybalépése óta eltelt két és fél évtizedes időszak lehetőséget ad arra, hogy a változó környezetben visszatérjünk az alapokhoz, az emberi méltósághoz, a kisebbségi jogok tiszteletben tartásához és elismeréséhez, és elgondolkodjunk azon, hogyan értelmezhető az egyenlőség és a megkülönböztetésmentesség viszonya a kisebbségekről szóló általános diskurzussal.

Az őshonos nemzeti közösségek minden ország társadalmát gazdagítják. A kisebbségi jogok szavatolásáért végzett munkával fő célunk az kell legyen, hogy senki ne féljen egy kisebbség tagjaként azonosítani magát, attól tartva, hogy emiatt hátrány éri; hogy a kisebbségek tagjainak létük és identitásuk védelme garantált legyen; és hogy hasznuk legyen a hatékony részvétel és a megkülönböztetésmentesség elveiből.

Itt az ideje megerősíteni: a nyelvi, etnikai és kulturális sokszínűség tiszteletben tartása az európai emberi jogi védelmi rendszer alapköve, és hogy a Keretegyezmény alapvető értéke annak közös megértésén nyugszik, hogy Európa stabilitásának, demokratikus biztonságának és békéjének megőrzése megköveteli a nemzeti kisebbségek védelmét.

Jelenleg azonban számos kihívás fenyegeti a kisebbségi jogvédelem intézményi kapacitását az elmúlt szinte három évtized során felépített instrumentumokhoz

kapcsolódóan. Konkrétan: mind a tagállamok, mind az európai intézmények stabilitását az elmúlt években államon belüli és államközi feszültségek, esetenként összetűzések rázták meg. A migrációs áramlások közvetlenül és közvetve is mély hatást gyakoroltak a nemzeti kisebbségek tagjaira és a Keretegyezményben meghatározott kisebbségi jogok érvényesítésére.

A Keretegyezmény által lefektetett alapelvek a következők: a társadalomban való részvétel elve, a kisebbségi nyelveken folyó oktatás, a kisebbségi nyelvek használata. A kérdés a következő: hogyan tud a Keretegyezmény eredményeket elérni azokban az országokban, ahol az elhatározás lankadni kezd, és ahol más eszközök nem állnak rendelkezésre? Szemléltetésképpen: az állam hivatalos nyelvének népszerűsítésére irányuló törekvések – amelyek általában az integráció és a társadalmi kohézió javításának legitim célját követik – esetenként túlléphetik az arányosság határait. A hivatalos nyelv ismeretének szigorú követelményei egyes szakmák betöltéséhez vagy a közszolgálatba való belépéshez, a kisebbségi nyelveken folyó oktatás visszaszorítása, a vizsgák letételi jogának korlátozása e nyelveken, a kisebbségi nyelveken történő nyilvános közzététel tilalma, illetve az elmúlt években a választási kampányban megjelenő anyagok nyelvére vonatkozó korlátozások aggodalomra adnak okot.

Tanúi vagyunk annak, hogy a plurális demokrácia intézményei és a jogállamiság tiszteletben tartása, amelyen a kisebbségek védelme alapul, sérül, sok helyen összeomlik az emberi jogok programjának támogatottsága, és ha ismét napirendre kerülnek a kisebbségi jogok, akkor gyakran valamilyen vélt probléma vagy kockázat, nem pedig a megoldás kapcsán beszélnek róla.

Az integrációt és az egyenlőség elismerését ösztönző társadalmi struktúrák kiépítése jelenti ma a legnagyobb kihívást Európa számára. A kisebbségi jogok terén a helyzet megváltozott, követve a világ társadalmi és politikai változásait. A többség–kisebbség viszonyok valósága összetett, és miként az a történelem során többször megtörtént, tanúi lehetünk annak, hogy a kisebbségi kérdések politikai kérdésekké váltak.

A magyarországi kisebbségvédelem harminc éve európai kontextusban

Bevezetés

A magyar jog történetében a nemzetiségi jogokat először átfogóan, a kulturális autonómia valamennyi területére kiterjedően szabályozó törvény megszületésének 30. évfordulóját ünnepeltük 2023-ban. Az év során számos szakmai találkozóra és kulturális programra került sor, amelyeken a törvény megalkotásának első, alapvető szakpolitikai kérdései ugyanúgy szóba kerültek, mint a nemzetiségi jogterülettel összefüggő aktuális, komplex kihívások – nem is elsősorban jogi, hanem szakpolitikai szempontok és szubjektív visszaemlékezések mentén. Generációk és szemléletek találkozásának lehettünk tanúi: a közösségek tagjai felelevenítették saját tapasztalataikat, szakmai viták zajlottak a szakértők között, és az alapítók meséltek a törvény megszületésének körülményeiről, előzményeiről, az alkotás újszerű élményéről többek között azoknak a nemzetiségi fiataloknak, akik mára már az igazi hasznélvezői és reménybeli továbbvivői az immár három évtizede kiépített rendszernek. Az eseménysort természetesen a jogász közösség is intenzív figyelemmel kísérte, több műhelybeszélgetésre került sor, számos tanulmány született a törvény jogtörténeti, alkotmányjogi, választójogi vonatkozásairól. A törvényhez kapcsolódó rendezvények a többségi társadalom figyelmét is igyekeztek felhívni arra, hogy a hazai nemzetiségek egyéni és közösségi jogainak biztosítása és védelme három évtized után is kiemelkedően fontos és szerves része a magyar jogrendszernek, egyúttal meghatározó eleme a magyar társadalom szövetének. Ez a keretrendszer

¹ A szerző egyetemi tanár, több évtizede nemzetközi jogot és uniós jogot oktat a Pécsi Tudományegyetem jogi karán. Kiterjedt nemzetközi oktatási és kutatási tapasztalatokkal rendelkezik, 2004 óta a Babeş–Bolyai Tudományegyetem jogi karán, illetve 2017 óta a Temesvári Nyugati Egyetem jogi karán vendégoktató. Főbb kutatási és publikációs területe az emberi jogok, alapjogok és kisebbségi jogok nemzetközi védelme. 2013-tól kezdődően a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó ombudsmanhelyettes, 2019-ben kezdte meg második mandátumát. Független szakértőként 2016–2020 között az Európa Tanács Kisebbségi Keretegyezménye tanácsadó bizottságának tagja, második mandátumát 2024-ben kezdte meg.

kétségtelenül egyedi módon, különleges formában garantálja a hazai nemzetiségi közösségek államalkotó szerepét és kulturális autonómiáját.

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) mellett 2023-ban két jelentős nemzeti kisebbségi vonatkozású nemzetközi évfordulót is ünnepeltünk: hetven éve lépett hatályba az Emberi Jogok Európai Egyezménye és huszonöt éve a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (Kisebbségi Keretegyezmény). Mindhárom évfordulás jogi dokumentum időben és térben egymástól látszólag függetlenül létezik, de mindhárom csak egymásra tekintettel képes kifejteni az alkotói által előirányzott joghatását, és csak egymást kiegészítve tudja biztosítani a hatályuk alá tartozó közösségek és tagjaik általános emberi és speciális kisebbségi jogait. A köztük lévő hidat pedig csak a közös értékek tisztelete és a jóhiszemű jogalkalmazás építheti fel.

Nemzetiségi biztoshelyettesként nem feladatom és nem lehet célom sem az év eseményeinek vagy a magyar nemzetiségi jogi szabályozás teljes históriájának és metamorfózisainak feldolgozása: az előbbi idén a nemzetiségi sajtó munkatársai és szakpolitikusok, az utóbbit pedig az elmúlt évtizedekben kiváló kutatók és szakértők már elvégezték. Arra sem vállalkozom, hogy a témában született monográfiák, tanulmányok és cikkek közül önkényesen válasszak és ajánljak egyeseket, hiszen mindenképpen szubjektív válogatás lenne a számtalan kiváló mű közül. Ehelyett ezen elvi állásfoglalással nagyrabecsülésemet kívánom kifejezni a nemzetiségi közösségek képviselőinek kitartó és eredményes munkájukért, valamint a nemzetiségi joggal kutatóként foglalkozó kollégáknak kiterjedt tudományos tevékenységükért, amellyel hozzájárultak a Magyarországon biztosított jogi garanciák széles körű megvalósításához.

A magam eszközeivel emléket kívánok állítani annak az eszmei és elvi keretrendszernek, valamint összetett folyamatnak, amely a ma is hatályos szabályozás létrejöttéhez hozzájárult. A kérdés azonban az, hogy van-e napjainkban ok, illetve lehetőség ünnepelni: vajon a politikai kihívások nem homályosítják-e el a nemzetiségi jogok kiharcolt jogrendszerbeli szerepét, és vajon milyen jövőkép áll a jogérvényesítés és az esetleges jogalkotás előtt?

A nemzetiségi jogok történeti és társadalmi kontextusai

Az utóbbi évek olyan kihívások elé állították az emberiséget, amilyeneket ekkora mértékben hosszú ideje nem tapasztaltunk. Két évig éltünk hullámokban fellángoló járványhelyzetben, az azzal járó folytonos ideiglenességben, rendes rendkívüliségben.

A számtalan áldozat mellett az egészségügyi válság következményei hosszú távon a gazdasági folyamatokat, a politikai stabilitást és a társadalmi szolidaritás alapve-téseit is érintették. Hasonlóan súlyos, egyelőre szinte átláthatatlan következményei vannak az elmúlt időszakban lokálisan kirobbant, de jelentős globális hatásokkal járó, embereket és közösségeket szétszakító háborúknak. Az elszenvedett egyéni és közösségi veszteségeink, a sokasodó problémák jóformán közhellyé koptatták a „kihívás” kifejezést. A válságok során kézzel foghatóvá vált az egyébként is veszé-lyeztetett társadalmi csoportok helyzetének további romlása, amely Európa-szerte komoly terheket jelent a jogalkotók és a jogalkalmazók számára egyaránt.

A nehézségek ellenére – vagy éppen azok miatt – fontosnak tartom a szolida-ritásra való emlékeztetést és emlékeztetést is: ünnepelnünk kell azokat az értékeket, amelyek összekötnek minket és reményt adhatnak a hasonlóan nehéz időszakokban is. Ilyen elsősorban egymás életének és méltóságának tisztelete és az a kulturális közösség, amelyben ezt kiteljesíthetjük.

Magyarország egy évezrede Európa része. Földrajzi, gazdasági és kulturális érte-lemben is elválaszthatatlanul és visszavonhatatlanul kapcsolódik a kontinens többi országához és népeihez, osztozva velük a váltakozva hol virágzó, hol pedig pusztító történelmi időszakok következményeiben is. Ennyire szoros kapcsolat ebben a sok-színű kulturális közegben csakis a közös értékek és érdekek mentén, a folyamatos párbeszéd révén alakulhatott ki.

A tragédiákból is reziliens módon újjáéledni és fejlődni képes európai társadal-mak napjainkra olyan közösséget hoztak létre, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térséget kíván teremteni a lakói számára, és példát nyújthat más népek számára az összefogás erejéről:

„Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik.”²

Az „egység a sokféleségben” mottó alapján formálódó uniós jogi szemlélet és környezet azonban csak részben képes választ adni a nemzetiségi kérdésekre, ezt a feladatot pedig elsősorban az egyes államok és az általuk létrehozott regionális szervezetek vállalták magukra.

A nemzetiségi egyenjogúság koncepciója, kodifikálása és alkalmazása a fejlett európai társadalmak jogegyenlőségi kérdéseinek egyik legösszetettebb eleme. Tör-ténelmi, társadalmi, gazdasági, jogi, politikai és emberiességi kérdések egyaránt befolyásolják egy-egy állam szabályozási hajlandóságát és képességét. A kisebbségi

2 Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Preambulum.

csoportok érdekérvényesítő képessége, a többségi társadalom és a politikusainak nézőpontjai – sok esetben félelmei – alapvetően meghatározzák a rendszer kialakítását és működési hatékonyságát. Éppen emiatt jelentős szemléletbeli különbségeket tapasztalhatunk az egyes államok között, így a jogterületek a többihez képest jellemzően csak lassan és kis mértékben fejlődnek.

A Föld közel 200 államának túlnyomó többsége soknemzetiségű, a nyelvi és kulturális sokszínűség elismerése viszont közel sem egyöntetű. A 750 milliós Európában több mint 100 millió személy tartozik a több mint 400 kisebbségi közösség egyikéhez. A teljes kontinensen 90 nyelv él, ebből 37 valamelyik állam hivatalos nyelve, míg 53 olyan, amelyet egyetlen állam sem tart nyilván hivatalosként. Az Európai Unió jelenlegi 448 millió uniós polgárából pedig 40 millió személy – azaz minden tizedik ember – tagja valamely őshonos nemzeti kisebbségnek vagy nyelv-csoportnak.³

Ezen közösségek helyzete és igényei igencsak különbözőek, a kisebbségek pedig mindig is rendkívül érzékeny szeizmográfként jelezték az egyes országok politikai kilengéseit.

A nemzeti kisebbségek tagjainak jogvédelme Európában integráns részét képezi az emberi jogok nemzetközi jogi védelmének; ezzel összefüggésben emlékeztetnék arra, hogy az elfogadott nemzetközi dokumentumok a szuverén államok kezdeményezésén alapulnak, az államok érdekeit, akaratát és óvatos kompromisszumkészséget tükrözik. A nemzetközi védelem hatékonyságának további eleme az, hogy a nemzetiségi közösségek védelmének nem a viszonyosság az alapja: az államok nincsenek kötve más államok kisebbség-, illetve nemzetiségpolitikai intézkedéseihez sem. Saját jogrendszerük és a területükön élő nemzeti kisebbségi közösségek sajátosságai alapján nagy mérlegelési szabadsággal rendelkeznek jogvédelmi rendszerük kialakításakor: szabadon, az adott államra jellemző sajátosságok figyelembevételével vagy akár azokat megtagadva, mellőzve, sőt kifejezetten rosszhiszeműen is eljárhatnak.

Ma már szinte minden európai állam egyetért abban, hogy az általánosnak tekinthető szabályok és a kialakult gyakorlat értelmében tilos az egyenlő bánásmód követelményének megsértése nemzetiségi alapon, sőt, a nemzetiségek politikai és kulturális esélyegyenlőségének érdekében az államok az előnyben részesítés eszközével is élhetnek.

A nemzeti kisebbségek védelme számára Európában rendelkezésre álló, változó hatékonyságú nemzetközi mechanizmusok között központi szerepet játszik a ko-

3 Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) adatai.

Forrás: <https://fuen.org/hu/article/Europa-oshonos-nemzeti-kisebbségi>

rábban már említett, 25. évfordulóját ünneplő nemzetközi egyezmény: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1994. november 10-én elfogadott Kisebbségi Keretegyezmény.⁴ A dokumentum 1995. február 1-én nyílt meg aláírásra, majd 1998. február 1-én napján lépett hatályba. Az azóta eltelt huszonöt év alatt az Európa Tanács jelenlegi 46 tagállama közül 42 állam aláírta, 38 állam ratifikálta is, ezzel a Keretegyezmény az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott és aláírásra megnyitott több mint 200 szerződés sorrendjében előkelő helyet foglal el az aláírások és ratifikációk számát tekintve.

Ezek az adatok önmagukban is beszédesek, sokkal meghatározóbb azonban az a tény, hogy huszonöt év után az európai jogi térben a Kisebbségi Keretegyezmény kiemelt viszonyítási pont lett, az egyetlen jogi kötőerővel bíró átfogó nemzetközi kisebbségvédelmi szerződés, ún. „*key binding European instrument*”. Egyre több jel mutat arra tehát, hogy a Kisebbségi Keretegyezmény nem maradt meg a programjellegű elvek szintjén, hanem olyan nemzetközi emberi jogi eszközzé kezdett válni, amely képes a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára individuális jogokat garantálni. A folyamat időnként mintha megtorpanna, időnként megoldatlan eljárásjogi és tartalmi kérdések merülnek fel, sőt, a hatékony alkalmazást befolyásoló kihívások száma és súlya sem feltétlenül csökkent az utóbbi években – mégis, vagy talán éppen ezért van szükség a Kisebbségi Keretegyezmény végrehajtásának folyamatos kontrolljára. Ennek elsődleges eszköze a 18 független szakértőből álló Tanácsadó Bizottság által folytatott monitoring eljárások rendszere, amely a többség és kisebbség közötti állandó és konstruktív párbeszédet szolgálja. Ez a hozzáállás minden bizonnyal hathatósan hozzájárult ahhoz, hogy a Tanácsadó Bizottság standard-alkotó intézménnyé tudott válni, viszonylag széles körben el tudta fogadtatni magát, és hitelesen tudta képviselni a Kisebbségi Keretegyezményben foglalt célkitűzéseket.

Egy európai út

A befogadás és a nemzeti kisebbségi közösségek kölcsönös tisztelete – minden eltérő kortárs értelmezési kísérlet ellenére – hazánkban hagyomány és szükségszerűség volt az elmúlt ezer évben.

4 Az Országgyűlés az 1999. évi XXXIV. törvénnyel kihirdette az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményét.

A Corpus Juris Hungarici-be felvett első jogszabály Szent István első törvénykönyve 1027-ből, amely valójában a trónörökös Imre herceghez intézett Admonitiones (Intelmelek) című latin nyelvű mű. Műfajilag ugyan nem jogszabály, sokkal több annál: királytükör, vagyis az eszményi államról, államfőről és kötelességeiről szóló irodalmi mű.

A vendégek befogadásáról és gyámolításáról szóló VI. fejezetben Szent István így fogalmaz:

„Mert amiként különb-különb tájakról és tartományokból jönnek a vendégek, úgy különb-különb nyelvet és szokást, különb-különb példát és fegyvert hoznak magukkal, s mindez az országot díszíti, az udvar fényét emeli, s a külföldieket a pöffeszkedéstől elrettentí. Mert az egynyelvű és egyszokású ország gyenge és esendő. Ennélfogva megparancsolom neked, fiam, hogy a jövevényeket jóakarattal gyámolítsad és becsben tartsad, hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak. Ha pedig le akarnád rombolni, amit építettem, vagy szétszórni, amit összegyűjtöttem, kétségkívül igen nagy kárt szenvedne országod.”⁵

Az Intelmeket követő 966 év viszontagságos európai történelme, számtalan kulturális, társadalmi és gazdasági átalakulása ellenére – vagy éppen ezért – a sokszínűség védelme évszázadokon át kritikus államszervezési kérdésként jelent meg. A geopolitikai adottságok és a történelmi fordulatok pedig elősegítették azt, hogy hazánk társadalma az évszázadok során kulturális és etnikai értelemben is sokszínű közösséggé váljon. Bár a nemzetiségi kérdés politikai térbe lépése, vagyis a 19. század közepe óta eltelt viharos másfél évszázadban számtalan vita, sok esetben méltatlan vagy éppen embertelen jogalkotói döntés nehezítette a békés együttélést, a nemzetiségi közösségek társadalmi szinten mindvégig hazánk megbecsült részei voltak.

A jogalkotás ezt a folyamatot csak lomhán és kellenlenül követte. A nemzetiségek demográfiai és gazdasági helyzetéhez képest egyébként szemérmesen keveset vállaltó 1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában például jelképes és szelektív lépéseivel igyekezett biztosítani a helyi autonómia egyes formáit – mint utóbb kiderült: későn és hatástalanul. A törvénycikk 26. §-a szerint: *„Valamint eddig is jogában állott bármely nemzetiségű egyes honpolgárnak épen úgy, mint a községeknek, egyházaknak, egyház-községeknek: úgy ezentúl is jogában áll saját erejökkel, vagy társulás útján alsó, közép és felső tanodákat felállítani. E végből, s a nyelv, művészet, tudomány, gazdaság, ipar- és kereskedelem előmozdítására szolgáló más intézetek felállítása végett is, az egyes honpolgárok az állam törvényszabta felügyelete alatt társulatokba, vagy egyletekbe összeállhatnak, és összeállván szabályokat alkothatnak, az államkormány*

5 Szent István király intelmei Imre herceghez. Forrás: <http://mek.niif.hu/00400/00446/00446.htm>

*által helybenhagyott szabályok értelmében eljárhatnak, pénzalapot gyűjthetnek, és azt, ugyan az államkormány felügyelete alatt nemzetiségi törvényes igényeiknek is megfelelően kezelhetik. Az ilyen módon létrejött művelődési és egyéb intézetek – az iskolák azonban a közoktatást szabályozó törvény rendeleteinek megtartása mellett, – az állam hasonló természetű s ugyanazon fokú intézeteivel egyenjogúak.”*⁶

Az 1910-ben tartott népszámlálás során a 18 milliós lakosság már több mint 45%-a, 8 millió állampolgár vallotta magát valamely nemzetiséghez tartozónak – az anyanyelvre és a vallásra irányuló kérdésekre adott válaszok alapján –, ám a gyors társadalmi és politikai átalakulás, a 20. század radikális geopolitikai változásai, a következő évtizedek, valamint a közösségek szempontjából szomorú és drámai történelmi események – így a háborús áldozatok, a holokauszt, a porajmos, a németek elhurcolása és elűzése, a szlovák–magyar lakosságcserek és a kommunista hatalom asszimilációs politikája – a társadalom összetételét alapvetően megváltoztatták.

Az anyaországtól való kényszerű elszakíttóság és a társadalmi folyamatok tovább erősítették az asszimilációt, a közösségek részéről pedig tartóssá vált a bizalmatlanság az állammal és intézményeivel szemben. A fentiek miatt az 1990-es népszámlálás során a 10,3 milliós lakoságnak már csak 2%-a, 213 111 állampolgár identifikálta magát nemzetiségi származásúként.⁷

A nemzetiségi és etnikai kisebbségek védelme a rendszerváltás után hamar elnyerte méltó helyét a politikai prioritások körében – igaz, ennek egyik kiemelt oka a nemzetiségpolitikai és nemzetpolitikai célok összehangolása, sőt, kölcsönös függésbe hozása volt – nem utolsósorban a külhoni magyar közösségek jogvédelmére gyakorolt vélt és remélt hatása miatt. A mindenkori kormányok azt is felismerték, hogy a hazai közösségek fontos kapcsolódási pontok az anyaországokhoz is, így a jó nemzetiségpolitika a külpolitika egyik alapja lehet.

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács által megfogalmazott emberi jogi és kisebbségvédelmi ajánlásokat is egyre komolyabb szakmai körökben fogadták el, és ezt az európai integrációs szervezetekhez történő csatlakozás reménye is katalizálta. A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kollégium, majd a Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal kormányzati létrehozása a politikai cselekvés gesztusát jelentette, míg az 1991. január 30-án a nemzetiségi civil szervezetek által életre hívott Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Kerekasztal lett a közösségek igazi szakpolitikai és érdekképviselői fóruma.

6 1868. évi XLIV. törvénycikk a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában

7 Megjegyzendő, hogy az 1911-es és az 1990-es népszámlálás eltérő nagyságú magyar államterületen zajlott.

A reálpolitikai célokat csak megerősítette, hogy döntéshozói és társadalmi szinten is egyre ismertebb és érthetőbb lett a nemzetiségek természetes jelenléte, és ezzel a rendszerváltáskor már deklarált „államalkotó tényező” státusz társadalmi értelmet nyert. A folyamatban elévülhetetlen érdeme van a nemzeti és etnikai kisebbségi értelmiségiek, különösen az újságírók, művészek és tanárok szemléletformáló és aktivista tevékenységének.

A Magyar Köztársaság 1989-ben demokratikus keretek között módosított és 2011 utolsó napjáig hatályos Alkotmánya a magyar történelemben először nyilvánította ki, hogy a hazánk területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők. Az elismerés mellett az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek számára az Alkotmány megnyitotta az utat a tényleges jogegyenlőség biztosítása előtt, a hátrányok kiegyenlítése céljából pedig nemzeti és etnikai kisebbségi többletjogokat garantált.

Az Alkotmány e körben rögzített jogot a közéletben való kollektív részvételhez, a nemzeti és etnikai kisebbségi kultúra ápolásához, az anyanyelv használatához, az anyanyelvű oktatáshoz, a saját nyelven való névhasználathoz, valamint helyi és országos kisebbségi önkormányzatok létrehozásához. Az Alkotmány a nemzeti és etnikai kisebbségek státuszát, lehetőségeiket és feladataikat rendező jogszabály védelmi szintjét is magasra emelte: a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló törvény elfogadásához a jelen lévő országgyűlési képviselők szavazatának kétharmadát írta elő.

A szakmai összefogás és a szakpolitikai konszenzus eredményeként 1993. július 7-én, hatpárti egyetértéssel és az országgyűlési képviselők 96%-os támogatásával született meg a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény.

E jogszabály európai szinten is kiemelkedő volt, ebben a formájában példa nélküli módon vált a kisebbségvédelmi rendszer fundamentumává, alapvetései a mai napig meghatározzák a Magyarországon honosként elismert tizenhárom nemzetiség: a bolgár, a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a roma, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán közösség mindennapjait.

A Nektv. preambuluma 966 évvel Szent István intelmei után ugyan már modern jogi környezetbe helyezve, de megismétli az államalapító által vallott értékeket, és a következőképpen fogalmazza meg a nemzet és etnikai kisebbségek védelmének elvi kereteit:

„Az Országgyűlés

- követve a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit,
- a demokrácia és a humanizmus eszméi iránti elkötelezettség jegyében,

- a népek és nemzetek közötti megértés és baráti együttműködés elősegítésének szándékával,
- továbbá annak tudatában, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek harmonikus együttélése a többségi nemzettel a nemzetközi biztonság alkotóeleme,

kinyilvánítja, hogy a nemzeti és etnikai önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részének tekinti, a nemzeti és etnikai kisebbségek sajátos egyéni és közösségi jogai alapvető szabadságjogok, amelyeket tiszteletben tart, és mindezeknek a Magyar Köztársaságban érvényt szerez.

Ezen jogok összessége nem a többség adománya és nem a kisebbség kiváltsága, forrásuk pedig nem a nemzeti és etnikai kisebbségek számaránya, hanem az egyén szabadságának és a társadalmi békének tisztelete alapján a másság joga.

Az egyenlőség és a szolidaritás eszméinek, az aktív kisebbségvédelem elveinek kinyilvánításakor az Országgyűlést az elfogadott egyetemes erkölcsi és jogi normák figyelembevételével a kisebbségek iránti megbecsülés, az erkölcsi és a történelmi értékek tisztelete, a kisebbségek és a magyar nemzet közös létérdekeinek következetes képviselése vezérli.”⁸

A hazai közösségek sajátosságai, elsősorban a területi koncentráció hiánya miatt a személyi elvű autonómia koncepciója valósult meg, alapja pedig a nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzati rendszer, illetve a részben ezek által fenntartott kulturális és nevelési-oktatási intézmények hálózata lett. Az Európában is egyedülálló, egyéni és közösségi jogokat egyaránt tartalmazó jogi szabályozás és az erre épülő finanszírozási, valamint intézményrendszer lehetővé tette a közösségek lehetőségeinek kibontakoztatását és az identitás megerősödését. A 1994. december 11-ei önkormányzati választások alkalmával a hazánkban élő nemzeti és etnikai kisebbségek a történelem során először kaptak lehetőséget a nemzeti és etnikai kisebbségi autonómia központi elemeként életre hívott települési és országos kisebbségi önkormányzatok megalakítására.

A Nektv. hatályba lépését követő másfél évtizedben létrejött és fokozatosan megerősödő országos nemzeti és etnikai kisebbségi önkormányzatok, valamint oktatási, kulturális és társadalmi szervezetek játszották a központi szerepet a törvény valódi tartalmának kibontásában. Így éppen ezen intézmények munkatársai voltak azok, akik a jogszabály ellentmondásaival, koherenzia zavarokkal és gyakorlati alkalmazási nehézségeivel először szembesültek.

Ebben az időszakban váltak láthatóvá a törvény azon részei, amelyek felülvizsgálatra, kiigazításra szorultak. A jogalkalmazás hiányosságainak feltárását és szakszerű értelmezését a bíróságok egyedi ügyekben hozott döntései és az Alkotmánybíróság

8 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól

jogszabályi környezetet átfogóan értelmező határozatai, illetve a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának szakmai vizsgálatai, észrevételei és javaslatai is segítették.

A fentiek hatására és a nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek képviselőinek következetes érdekérvényesítő munkája révén Nektv.-t a jogalkotó tizennyolc év alatt folyamatosan alakította: kisebb technikai módosítások mellett több átfogó felülvizsgálatra is sor került, miközben azonban a kisebbségi közösségek országgyűlési képviselőinek megteremtésével 2011-ig adós maradt.

A hatályos szabályozás alapvonalai

A nemzetiségi jogterület napjainkra a magyar jogrendszer egyik legösszetettebb szegmense lett: a nemzetközi alapokon nyugvó, rendkívül alapos szövetségstípusú dogmatikai kidolgozottságú joganyag fejlett támogató és ellenőrző mechanizmusokkal rendelkezik. Stabil történelmi és széles körű társadalmi megalapozottsága folyamatos és dinamikus megújulási képességgel párosul. Egyszerre érzékeny és erős szabályozási környezet, amely közel egymillió érintett akadálymentes jog- és érdekérvényesítéséhez szolgáltat alapot.

Az Alaptörvény 2012. január 1-jei hatályba lépése az Alkotmány rendelkezéseinek többségét átvette. A szabályozás elvi-eszmei alapját az úgynevezett Nemzeti Hitvallás adja, amely többek között – a nemzeti és etnikai kisebbségek megnevezés helyett – az új terminológia szerinti szóhasználattal a nemzetiségek védelméről és sajátos szerepéről szól.

Az Alaptörvény az Alkotmányhoz hasonlóan államalkotó tényezőként, a politikai közösség részeként ismeri el a Magyarországon élő nemzetiségeket, jogvédelmük legmagasabb szintű kereteit így jelöli ki:

Alaptörvény XXIX. cikk (1) bekezdése szerint *a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők. Minden, valamely nemzetiséghez tartozó magyar állampolgárnak joga van önazonossága szabad vállalatához és megőrzéséhez. A Magyarországon élő nemzetiségeknek joguk van az anyanyelvhasználatához, a saját nyelven való egyéni és közösségi névhasználatához, saját kultúrájuk ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz.*

(2) bekezdése szerint *a Magyarországon élő nemzetiségek helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.*

(3) bekezdése szerint *a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos*

törvény határozza meg. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.

Az Alaptörvény szabályait a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény (Njtv.) bontja ki, a korábbi Nektv. rendelkezéseit felváltva és részben át-emelve, illetve kiegészítve. Az Njtv. részleteiben is rendelkezik mind a tizenhárom, Magyarországon honosnak tekintett nemzetiséget megillető alapvető egyéni és kollektív jogokról.

A fentiek infrastrukturális megalapozása érdekében tartalmaz rendelkezéseket a nemzetiségi infrastrukturális garanciákról, így az oktatási és művelődési öngazgatásról, a nemzetiségek médiatartalom-szolgáltatással összefüggő jogairól, a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásáról és működéséről, valamint a nemzetiségi ügyek ellátásának gazdasági alapjairól is.

A jogalkotó megtartotta és több ponton megerősítette a korábbi, közel két évtizede hatékonynak bizonyult háromszintű nemzetiségi önkormányzati rendszert, és eleget téve rendszerváltáskori ígéretének, lehetővé tette az országgyűlési képviseletet is a nemzetiségi szószóló, illetve kedvezményes formában nemzetiségi képviselő megválasztásával.

A hatékony és jogszerű működéshez elengedhetetlen követelmény és állami kötelezettség az egyenlő bánásmód biztosítása és a hátrányos megkülönböztetés tilalma is, amelyet az Alaptörvény XV. cikke rögzít. E rendelkezés értelmében a törvény előtt mindenki egyenlő. Magyarország az alapvető jogokat mindenkinek – bármely megkülönböztetés, nevezetesen faj, szín, nem, fogyatékoság, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet szerinti különbségtétel nélkül – biztosítja. A deklaráció részletszabályait, garanciális rendszerét és ellenőrző mechanizmusát az egyenlő bánásmódról és az esélyegyenlőség előmozdításáról szóló 2003. évi CXXV. törvény határozza meg, míg az egyes jogterületek – így a nemzetiségi szegmens is – rendelkeznek önálló speciális kiegészítő szabályokkal.

Az Njtv. ennek megfelelően rögzíti, hogy a nemzetiséghez való tartozás miatt tilos az egyenlő bánásmód követelményének bárminemű megsértése.

Emellett Magyarország tilalmaz minden olyan politikát, magatartást, amely a nemzetiségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását, a többségi nemzetből történő kirekesztését, elkülönítését célozza vagy ezt eredményezi, a nemzetiségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak megváltoztatására irányul, a nemzetiséget vagy nemzetiséghez tartozó személyt hovatarozása miatt üldözi, megfélemlíti, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza, vagy

a nemzetiség erőszakos ki- vagy áttelepítésére irányul. Magyarország azt is vállalja, hogy nemzetközi kapcsolataiban fellép minden olyan politikai törekvés ellen, amely a felsorolt következményekhez vezet. Az ilyen politika elleni védelem nyújtására hazánk a nemzetközi jog eszközeivel és nemzetközi szerződések révén is törekszik.

A roma közösségek sorsa a többi nemzetiség sorsától eltérően alakult, sajátos perspektívával egészült ki. Nemzetiségként részesültek a kulturális autonómia által nyújtott külön jogokból, ezek gyakorlati érvényesítésével azonban – a közösség tagjait a társadalom más csoportjainál nagyobb mértékben sújtó szegénység, kiszolgáltatottság és hátrányos megkülönböztetés miatt – szerényebb mértékben tudtak élni.

Öt, különösen komoly kihívást jelentő terület mind a mai napig a nevelés-oktatás, a foglalkoztatás, a lakhatás, az egészségügyi ellátás és a roma nők különleges, többszörös diszkriminációval sújtott helyzete. A romák esetében a nemzetiségi jogok érvényesítése mellett éppen ezért napjainkban is kiemelt szerepet kap – a történelmi hátrányok és a gyakran tapasztalt intézményes hátrányos megkülönböztetés elleni harc eszközeként – az egyenlő bánásmód biztosítása és speciális esélyegyenlőségi programok végrehajtása.

A nemzetiségi jogterület hatékony működésének figyelemmel kíséréséhez, a szabályozási, illetve végrehajtási anomáliák orvoslásához elengedhetetlenek a megfelelő eszközökkel, szaktudással és beavatkozási potenciállal rendelkező speciális ellenőrző mechanizmusok.

Az erre a célra létrehozott mechanizmus egyedi vagy általános problémák kiszűrése mellett a tapasztalatok aggregálásával és megosztásával képes lehet visszajelzéseket küldeni a jogalkotó és a végrehajtó intézmények számára, így érdemben befolyásolva a teljes nemzetiségi jogrendszer országos és helyi működését.

Magyarországon a rendszerváltásig a hatalom egységét hirdető politikai környezet miatt nem jöhettek létre az állami intézményeket érdemben ellenőrző szervezetek. Az Alkotmány módosítása azonban életre hívta az Európában akkor már bevett intézménynek számító ombudsmani tisztséget, hogy vizsgálja a hatóságok, illetve egyes esetekben a közszolgáltatók alapvető állampolgári jogokat sértő tevékenységét.

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény négy ombudsmani pozíciót ismert, köztük a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának tisztségét is. A kisebbségi ombudsmanok a nemzetiségi jogvédelem legszélesebb körének védelmét vállalták fel: tevékenységük a klasszikus nemzetiségi jogoktól az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépésig terjedt. A közel húszévnyi, hatékony és eredményes működés után egy szakpolitikai koncepcióváltás eredményeként az Alaptörvény és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (Ajbt.) hatályba lépésével 2012. január 1-étől – a külön biztosi

tisztség megszűnésével párhuzamosan – létrejött az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesi pozíciója, közismertebb nevén: a nemzetiségi biztoshelyettes tisztsége. Az Ajbt. igen szűkszavúan rendelkezik az ombudsman és a nemzetiségekért felelős helyettes közös munkájáról, ezek a szabályok is nagyrészt a konkrét panaszügyek megoldásával kapcsolatosak. Az Ajbt. felhatalmazása alapján azonban az intézmény szervezeti és működési szabályzatában az ombudsman – elsősorban hatáskörök átruházásával – széles körű autonómiát biztosít helyetteseinek a jogvédelmi tevékenységük gyakorlására.

Üzenet a jövőnek

A nemzetiségi jogi szabályozás első harminc évének története a nemzetiségi közösségek és a jogalkotók számára is a közös értékek és érdekek felismeréséről szólt. Ebből egy organikusan fejlődő rendszert tudtak megalkotni, amely nem csupán a jelenkori igényekre koncentrált, de célorientáltan a jövőhöz is szólt. Három évtizednyi működés után fel kell tennünk a kérdést: merre tart a folyamat, és vajon napjaink kihívásai megtörik-e a lendületet?

Ehhez két szempontból érdemes megvizsgálnunk a helyzetet: a belső dinamikát és a külső tényezők változását is figyelembe kell vennünk.

A közösségek kiterjedt és erős infrastrukturális környezetet építettek ki, amelyet a gyorsan változó jogi és egyéb körülmények ellenére is magabiztosan kezelnek. A gyakorlati működtetéshez azonban a mindenkori kormányzat anyagi támogatására, az államigazgatás szerveinek együttműködésére és a helyi önkormányzatok partnerségére van szükség.

A nemzetiségi vezetők így egyszerre politikusok, szakértők, menedzserek és stratégiai tervezők, ami megterhelő és gyakran konfliktusoktól sem mentes feladat. Mindezek ráadásul nem teszik feltétlenül vonzóvá a következő generáció tagjai számára, hogy a nemzetiségi közösség vezetőiként lépjenek fel, a tudás és elkötelezettség átadása viszont elengedhetetlen feltétele a rendszer további hatékony működésének.

A helyzetet nehezíti a nyelvi asszimiláció – különösen a hazai nyelvjárások elvesztésének – általános erősödése, a demográfiai helyzet átalakulása, és a fiatalok erőteljes belső és külső migrációs folyamatai valamennyi nemzetiség kiemelt problémája. Ennek ellensúlyozására elengedhetetlen a nemzetiségi nevelés-oktatás színvonalas biztosítása, a meglévő kulturális és muzeális intézmények működtetése és a fiatalokat is befogadó közösségi terek létrehozása. Ugyancsak kiemelt feladat a nemzetiségi média fejlesztése és a kor kihívásainak megfelelő megújítása, színvo-

nalas tartalommal megtöltése. A folyamat során tisztában kell lenni azzal is, hogy a nemzetiségi kultúra ápolása-fejlesztése nem egy absztrakt cél, hanem egyértelműen és kétséget kizáróan a következő generációk identitás- és önazonosság-alakításának útja. Éppen ezért nem lehet alábecsülni a fiatalok szerepét az intézményrendszer átalakításában, új eszközök bevezetésében vagy a belső demokratikus folyamatok alakításában, sőt: minden korábbinál hangsúlyosabban és szélesebb körben kell bevonni a fiatalokat a közösségüket érintő döntésekbe, hiszen minden intézkedés az ő jövőjükről szól.

Bár az állam napjainkban is jelentős forrásokat biztosít az Njtv.-ben rögzített feladatok ellátására, a finanszírozás önmagában mégsem elegendő a nemzetiségi jog- és intézményrendszer észszerű és hasznos működéséhez. Az érintetteknek ismerniük és érteniük kell az Njtv. adta lehetőségek rendszerét és az ahhoz való kapcsolódási pontokat: a választásokon való részvétel, az egyetértési jog gyakorlása, a helyi közügyekbe való alternatív bekapcsolódás mind olyan demokratikus alapelemek, amelyek nélkül a hatóképesség és a láthatóság egyaránt elsorvad. A közösségek tagjainak bevonása, érdekeltté tétele azonban csak együttműködéssel, a személyes konfliktusok kiegyensúlyozásával történhet meg. Kizárólag a közösségen belüli belső konfliktusok és káros versengések feloldásával lehet bizakodással tekinteni a jövő felé.

Meggyőződésem, hogy nagyobb szolidaritás szükséges az egyes nemzetiségi közösségek között is: az egységes fellépés és érdekérvényesítés a jogalkotókkal és jogalkalmazókkal folyó párbeszédben kiemelten fontos, de üzenetértékű is a közösség tagjai és a társadalom egésze számára.

A többségi társadalom tagjainak nézőpontja az előbbiekre komplementer: vajon az új generációk ismerik-e a nemzetiségi közösségeket, értik-e a közös történelemből fakadó tanulságokat, megértik-e a sokszínű kulturális környezet társadalom- és személyiségformáló hatásait, felismerik-e a különböző nyelvi, kulturális vagy éppen az eltérő szokásrendszerből fakadó innovációs erőforrást?

Meggyőződésem, hogy a nemzetiségi közösségek támogatása és a nemzetiségi kulturális autonómia kiépített infrastrukturális rendszerének fenntartása és működtetése a többségi társadalom tagjainak több okból is elsődleges érdeke.

Az egyedülálló nemzetiségi kultúra, identitás és nyelv megőrzése a nemzetiségi jogok rendszerétől eltekintve, önmagában is nemzeti érdeke Magyarországnak.

A kulturális sokszínűség, a befogadó, a szolidáris társadalom eszméje és a többes identitás elismerése, biztosítása és őrzése a társadalmi együttélés, sőt a gazdasági-társadalmi sikerek biztosításának záloga, valamint a jövő társadalmának az alapja.

Napjaink egyik legnagyobb kihívása annak elérése is, hogy az emberi jogok és különösen a nemzetiségi közösségek tagjai számára biztosított jogok bármilyen megsértése esetén ismereteken alapuló, előítéletektől mentes és megfontolt legyen a társadalom tagjainak a reakciója. Ehhez azonban elengedhetetlen a jogalkotók és a jogalkalmazók példamutatóan elkötelezett és következetes cselekvése minden olyan alkalommal, amely a társadalmi béke és együttműködés ellen hat. A sztereotip, előítéletes megközelítéseket, a csoportközi ellentétek csökkentését célul tűző emberi jogi oktatás, toleranciára nevelés, a jövő nemzedék szemléletének tudatos formálása napjainkban alapkövetelmény. E körben a közszereplők felelőssége rendkívül nagy, hiszen megszólalásaikkal a meglévő folyamatokat bármilyen irányban felerősíthetik, személyes példájukkal, megnyilvánulásaikkal hozzájárulhatnak a közbeszéd színvonalának emeléséhez, de a negatív tendenciák felerősödéséhez is.

Nemzetiségi biztoshelyettesként meggyőződésem, hogy a személyes tapasztalatok, beszélgetések és találkozások, nyíltság, őszinteség és bizalom nélkül a nemzetiségi területen végzett munka nem lehet teljes. Erre kérem és hívom fel elvi állásfoglalásommal a közösségek vezetőit és tagjait: értékeljük és használjuk ezt a kivételes szabályozási környezetet, egyben nézzünk szembe együtt a területen tapasztalható kihívásokkal. Fordítsunk kiemelt figyelmet a közösségeink helyzetére és esetleges nehézségeire, majd keressünk válaszokat és eszközöket a felmerült problémák megoldására a saját közösségünkön belül és összefogva is.

A magyarországi nemzetiségek képviselte az Országgyűlésben

Európában, de bátran állíthatjuk, hogy szerte a világban egyedülálló, támogató módon rendelkeznek a jelenleg hatályos magyar törvények a Magyarországon őshonos 13 nemzetiség jogairól. Egy nagyon erős, az egész országra kiterjedő, már harminc éve működő önálló nemzetiségi önkormányzati rendszert kiegészítve, tíz éve, 2014. május 7-én úgy alakult meg a korábbinál jelentősen kisebb létszámú Országgyűlés, hogy a megválasztott 199 képviselőn túl immáron 13 nemzetiségi szószóló is részt vett a munkájában. Ennek a két jogintézménynek az együttes működése jelentősen hozzájárult és járul a mai napig ahhoz, hogy a nemzetiségi kulturális örökségek, hagyományok ápolásán, őrzésén túl megéljék² azokat, és még tovább menve új célokat tűzhessenek az őshonos nemzetiségek maguk elé.

Nemzetközi dokumentumok sokasága mutat rá a nemzetiségek, kisebbségek egy-egy, nekik otthont adó állam közügyeibe, jogalkotási rendszerébe való integrálásának fontosságára. Ezen ajánlások között léteznek olyanok is, amelyek egyértelműen a nemzeti kisebbségek önálló parlamenti képviselét javasolják,³ viszont ez csatlakozási feltételként, kötelezettséggként mindmáig egyetlen nemzetközi szervezetben sem jelent meg. Az Európai Unió sem ír elő kötelezettséget a nemzeti kisebbségek parlamenti képviselétének biztosítására vagy legalább a képviselő elvi lehetőségének megteremtésére, amivel elősegíthetné az őshonos nemzetiségek, kisebbségek, nyelvi közösségek valódi politikai részvételi lehetőségekhez jutását.

¹ A szerző nemzetiségpolitikai szakértő, az Országgyűlés német nemzetiségi képviselőjének kabinetvezetője 2016 óta, a Magyarországi Németek Országos Önkormányzata közgyűlésének tagja.

² „A hagyományt nem ápolni kell, hisz nem beteg, nem is őrizni, mert nem rab. Hagyományaink csak akkor maradhatnak meg, ha megéljük őket.” Sebő Ferenc

³ Lásd: Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben (1999)

A nemzetiségi képviselet kérdése a rendszerváltás után

A Magyarországon őshonos nemzetiségek képviselete a magyar Országgyűlésben a kilencvenes évek elejétől, közel másfél évtizeden át folyamatosan vita tárgyát képezte.⁴ A nemzetiségek országgyűlési képviseletének alapkőve kétségtávol az Alkotmány módosítása⁵ által az Alkotmányba emelt, majd később az Alaptörvény által is átvett megfogalmazás, miszerint „a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők”.

A magyar Alkotmányt 1990 márciusában egészítette ki az Országgyűlés azzal a bekezdéssel,⁶ amely elrendelte a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek parlamenti képviseletét. A rendelkezés értelmében az Országgyűlés hatáskörébe tartozott volna a kisebbségek képviselőinek megválasztása, melynek módját, eljárásrendjét egy kapcsolódó, önálló törvény⁷ határozta volna meg. Ez a törvény ugyan szintén 1990 márciusában lépett hatályba, de még abban az évben először módosította, majd hatályon kívül is helyezte azt a magyar törvényhozás. Ezt a nemzetiségi szempontból negatív jogalkotói döntéssorozat erősítette meg az Alkotmány újabb módosítása, ami immáron el is hagyta az országgyűlési képviseletre vonatkozó konkrét részeket, és mindössze annyit fogalmazott meg, hogy „a Magyar Köztársaság törvényei az ország területén élő nemzeti és etnikai kisebbségek képviseletét biztosítják”.

Erre a negatív lépésre reagálva országgyűlési képviselők 1991-ben vizsgálatot kezdeményeztek, amely eredményeként az Alkotmánybíróság 1992-ben mulasztásos alkotmányvétséget állapított meg a nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési képviseletével kapcsolatban.⁸

Újabb fontos lépés volt a kisebbségek parlamenti képviselete felé a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló, 1993-ban elfogadott törvény,⁹ amely deklarálta a kisebbségek országgyűlési képviselethez való jogát, de annak szabályozását más törvény hatáskörébe utalta, így gyakorlatilag ez a törvény is megoldatlanul hagyta a kisebbségek megjelenését a magyar törvényhozásban.

4 Mór Sándor: A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon. *Magyar Jog*, 2015. 10. 584–592.

5 1989. évi XXXI. törvény

6 1949. évi XX. törvény 68. § (1) bekezdés

7 1990. évi XVII. törvény a Magyar Köztársaságban élő nemzeti és nyelvi kisebbségek országgyűlési képviseletéről

8 Mór, 2015. A nemzetiségek országgyűlési képviseletének egyes kérdései Magyarországon. i.m. 584–592.

9 1993. évi LXXVII. törvény

Az ezt követő években a kisebbségek parlamenti képviseletével kapcsolatos probléma megoldására több törvényjavaslatot is előkészített és tárgyalt a magyar Országgyűlés. Ezek közül többet mind a kormány, mind az egyes képviselők és frakciók is támogattak volna, de törvénymódosítás az ügyben egészen 2011 végéig nem történt.

A nemzetiségi képviselői és szószólói intézmény

A 2011. december 23-án elfogadott, az országgyűlési képviselők választásáról szóló törvény preambuluma szerint „a Magyarországon élő nemzetiségek államalkotó tényezők, és Alaptörvényben biztosított joguk az Országgyűlés munkájában való részvétel”.¹⁰ Az Alaptörvényben biztosított lehetőségre támaszkodva a jogalkotó két új jogintézményt hozott létre. Egyrészt az őshonos kisebbségek kedvezményes mandátumszerzési lehetőségét, másrészt a kedvezményes mandátumot meg nem szerző közösségek számára biztosította, biztosítja a jelenleg is hatályos választási törvény a nemzetiségi szószóló bejurását a magyar Országgyűlésbe.¹¹ Az Országgyűlés tájékoztatójának megfogalmazásában „a nemzetiségi szószóló, aki abban az esetben képviseli nemzetiségét az Országgyűlésben, ha annak listája nem nyer mandátumot az országgyűlési képviselők választásán”.¹² A nemzetiségek jogairól szóló törvény határozta meg, mely nemzeti kisebbségek minősülnek Magyarországon őshonos nemzetiségi közösségeknek.¹³ Ezek a bolgár, görög, horvát, lengyel, német, örmény, roma, román, ruszin, szerb, szlovák, szlovén és az ukrán közösség, melyek közül a szlovén a legkisebb számú, a cigányság pedig a legnépesebb. Míg 2011-ben Magyarország közel 10 milliós lakosságának a 6%-a, addig a 2022-es népszámlálás adatai alapján a 9,6 millió fős lakosságának 5%-a vallotta magát a 13 elismert, őshonos magyarországi kisebbség valamelyikéhez tartozónak.¹⁴

¹⁰ 2011. évi CCIII. törvény

¹¹ A törvény bevezetése óta elmúlt bő évtized alatt a magyarországi nemzetiségi közösségek politikailag aktív tagjai nem fogalmaztak meg olyan éles kritikát a törvénnyel kapcsolatban, mint az Emberi Jogok Európai Bírósága elé került Bakirdzi és E.C. kontra Magyarország ügyben, ami szerint a rendszer korlátozza a nemzetiségi választópolgárok lehetőségét arra, hogy csoportként növeljék politikai hatékonyságukat, és azzal fenyeget, hogy csökkenti a nemzetiségek sokszínűségét és részvételét a politikai döntéshozatalban.

¹² Szószólók – Bevezetés. Forrás: <https://www.parlament.hu/bevezetes8>

¹³ 2011. évi CCIII. törvény 1 melléklete

¹⁴ A nemzetiségeket érintő statisztikai adatok értelmezéséhez lásd: Morauszki András – Papp Z. Attila: Nemzetiségi revival? Magyarország nemzetiségei a 2011. évi népszámlálás megváltozott módszertana tükrében. *Kisebbségkutatás*, 2014. 23 (3).

1. Táblázat | A nemzetiségek népszámlálási adatai,¹⁵ a regisztrált nemzetiségi szavazók és az országgyűlési választásokon leadott érvényes szavazatok száma¹⁶

NEMZETISÉG	NÉPSZÁMLÁLÁS ÉVE		REGISZTRÁLT NEMZETISÉGI SZAVAZÓK ÉS NEMZETISÉGI LISTÁRA LEADOTT ÉRVÉNYES SZAVAZATOK				2022			
	2011	2022	2014				2018			
	fő	fő	regisztráltak	érvényes szavazatok	%	regisztráltak	érvényes szavazatok	%	regisztráltak	érvényes szavazatok
bolgár	6 272	6 109	104	74	71,2	158	104	65,8	218	157
görög	4 642	6 178	140	102	72,9	239	159	66,5	355	232
horvát	26 774	21 824	1 632	1 212	74,3	2 278	1 743	76,5	2 268	1 760
lengyel	7 001	7 398	133	99	74,4	264	210	79,5	369	281
német	185 696	142 551	15 209	11 415	75,1	33 168	26 477	79,8	31 856	24 630
örmény	3 571	4 199	184	110	59,8	268	159	59,3	278	163
román	35 641	27 554	647	362	56,0	798	428	53,6	966	526
ruszin	3 882	7 111	611	463	75,8	895	539	60,2	1 044	645
szerb	10 038	11 622	349	236	67,6	427	296	69,3	641	418
szlovák	35 208	29 881	1 317	995	75,6	1 645	1 245	75,7	1 563	1 208
szlovén	2 820	3 965	199	134	67,3	252	199	79,0	280	219
ukrán	7 396	24 615	502	293	58,4	556	270	48,6	732	396
roma	315 583	209 909	14 271	4 048	28,4	18 497	5 703	30,8	0	–

Forrás: valasztas.hu, ksh.hu

¹⁵ A nemzetiségre, anyanyelvre és a családdal és barátokkal használt nyelvre vonatkozó népszámlálási kérdésre adott válaszok alapján.

¹⁶ Lásd továbbá: Dobos Balázs: A nemzetiségi részvétel jellemzői az országgyűlési választásokon (2014–2018). *Parlamentári Szemle*, 2021. 6 (2). 53–81.

A vonatkozó törvények szerint a választói névjegyzékbe valamelyik elismert nemzetiség tagjaként feliratkozó választópolgárok kérhetik, hogy az országgyűlési választásra is terjedjen ki nemzetiségi regisztrációjuknak a hatálya; ez esetben az egyéni képviselőre leadott szavazatuk mellett pártlistára nem, csak nemzetiségi listára szavazhatnak. A nemzetiségi lista, azaz a lista első helyén álló személy¹⁷ szószóelői mandátumhoz jut, vagy a kedvezményes kvóta elérésével teljes jogkörrel bíró nemzetiségi képviselőt küldhet az Országgyűlésbe.

Magyarországon az országgyűlési választásokon az országos pártlistás és a nemzetiségi listás mandátumok kiosztását az úgynevezett D'Hondt-módszer¹⁸ használatával határozzák meg. A D'Hondt-mátrixban a kedvezményes nemzetiségi kvóta megállapításához összesítik a pártlistákra és a nemzetiségi listákra leadott szavazatokat, az eredményt először elosztják az országos pártlistán kiosztható mandátumok számával, majd ennek a negyedét veszik alapul. Ez a szám 21 és 23 ezer érvényes voks körül alakult a nemzetiségek parlamenti képviseletét biztosító törvény hatálybalépése óta megtartott országgyűlési választások során.¹⁹

A fenti eljárással meghatározott kedvezményes nemzetiségi kvóta elérésére azonban a legtöbb magyarországi kisebbségnek még matematikai esélye sincs, hiszen a 2011-es, többes identitást mérő népszámlálási adatok²⁰ szerint mindösszesen öt nemzetiséghez tartozók száma haladta meg a húszezret. A többes identitásokat is figyelembe véve²¹ a roma közösséghez 315 583 fő, a némethez 185 696 fő, a románhoz, valamint szlovák közösséghez közel 35–35 ezer fő tartozott. Az ötödik nemzetiség lélekszám szerint a horvát volt 26 774 fővel, de esetükben nagyban valószínűsíthető, hogy a szükséges 22 ezer szavazat megszerzésére kevés esély van, hiszen a népszámlálási adatok nem csak a választókorú népességre vonatkoznak.

A 2022-ben elvégzett népszámlálás során a nemzetiségi statisztikai adatok ugyan változtak, és 6 nemzetiség száma haladja meg a húszezret – az ukrán nemzetiséghez kötődők száma 24 615 fő volt –, változatlanul megállapíthatjuk, hogy a jelenleg hatályos törvény alapján legfeljebb 2 nemzetiségi képviselői hely – roma és magyarországi német – betöltésére van reális lehetőség. A politikailag aktív nemzetiségi

17 Szélsőséges esetben akár egyetlen érvényes szavazattal is mandátumhoz juthat a szószóelő.

18 Az országgyűlési választási rendszer – Nemzetiségi képviselet. In: *Parlamenti jog*, OGYH, Budapest, 2022. 88.

19 Országgyűlési képviselők választása 2014. április 6. Az 5-10-15 %-os határszámítás eredménye. Forrás: <https://static.valasztas.hu/dyn/pv14/szavossz/hu/hatar.html>

20 Népszámlálási adatbázis. Forrás: <https://nepszamlalas2022.ksh.hu/adatbazis/>

21 A nemzetiségre, anyanyelvre és a családdal és barátokkal használt nyelvre vonatkozó népszámlálási kérdésre adott válaszok alapján.

választópolgárok száma, akik az országgyűlési választásokra kiterjedően is regisztrálták magukat, még alacsonyabb.

A fenti számok és tendenciák alapján megállapíthatjuk, hogy 11 magyarországi őshonos kisebbség biztosan nem juthat kedvezményes képviselői helyhez, így ezeket a kisebbségeket a nemzetiségi lista első helyén szereplő jelölt nemzetiségi szószólóként képviseli a magyar Országgyűlésben. A szószólói jogintézmény ugyan szavazati jogot a plenáris üléseken nem biztosít, azonban bizonyos lehetőségekkel, úgymint a felszólalási vagy indítványozási jog használatával, közvetlenül is bekapcsolódhatnak a szószólók a parlament munkájába.

Az új törvény első alkalmazásakor, a 2014-es országgyűlési választás során 15 209 német és 14 271 roma nemzetiségű választópolgár regisztrált a nemzetiségi névjegyzékekbe²² az országgyűlési választásokra kiterjedő hatállyal. A viszonylag magas általános részvétel (61,84%) ellenére, valamint amiatt, hogy a 13 nemzetiségi listára összesen leadott szavazatok száma nem érte el a húszezer voksot, és ez mindössze a nemzetiségi szószólói helyek megszerzésére volt elegendő,²³ így mind a 13 őshonos kisebbség szószólót küldött a magyar parlamentbe.

A 2018-as választások során, amikor a magyar országgyűlési választásokon való részvételi arány 69,73% volt, a magyarországi németek 26 477 szavazattal²⁴ nemzetiségi képviselőt juttattak az országgyűlésbe: Ritter Imrét,²⁵ az Országgyűlés korábbi német szószólóját. Az Országos Roma Önkormányzat listájára leadott érvényes szavazatok száma 5 703 volt, míg a többi 11 őshonos kisebbség nemzetiségi listájára leadott szavazatok száma minden esetben ismét kétezer alatt maradt.

A 2022. évi választások²⁶ alkalmával, melyeken a szavazásra jogosultak 70,2%-a vett részt, a német közösség 24 630 szavazattal – a kedvezményes nemzetiségi kvóta eléréshez 22 870 érvényes szavazat megszerzésére volt szükség²⁷ – ismét teljesjogú nemzetiségi képviselőt küldött az Országgyűlésbe. Az Országos Roma Önkormányzat nem állított nemzetiségi listát, a további 11 nemzetiségi listára leadott szavazatok száma egyenként 1 700 szavazat alatt maradt, így a bolgár, a görög,

22 Minden más nemzetiség estében ez a szám kétezer fő alatt maradt.

23 2014. évi országgyűlési választások. Forrás: <https://www.valasztas.hu/48>

24 Országgyűlési képviselők választása 2018. április 8. Forrás: <https://www.valasztas.hu/ogy2018>

25 Ritter Imre parlamenti adatlapja. Forrás: <https://www.parlament.hu/ritter-imre>

26 Országgyűlési képviselők választása 2022. április 3. – Országos nemzetiségi listák.

Forrás: <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/orszag-os-listak?tab=ethnics>

27 Országgyűlési képviselők választása 2022. április 3. – Országos listás mandátumok számítása. Forrás: <https://vtr.valasztas.hu/ogy2022/valasztasi-informaciok/mandatumszamitasi-tabla>

a horvát, a lengyel, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán közösség szószólói mandátumot szerzett.

Tehát az elmúlt három olyan országgyűlési választás eredményeként, amelyeken az országos nemzetiségi önkormányzatok által állított nemzetiségi listákra is lehetett szavazni, a német nemzetiségi képviselők túl csak nemzetiségi szószólók vettek, vesznek részt a parlamenti munkában.

Az országgyűlési képviselőkhez képest szűkebb parlamentáris lehetőséggel felruházott szószólók az Országgyűlés állandó bizottságainak, valamint a Törvényalkotási Bizottságnak az ülésein – ezen bizottságok elnökeinek döntése alapján vagy nemzetiségeket érintő napirendi pont tárgyalásán külön döntés nélkül – tanácskozási joggal vehetnek részt.

A nemzetiségi képviselői mandátumot nem szerző szószólók lehetőségeit jelentősen bővíti, kiegészíti az a bizottság, amelyet az Országgyűlés közvetlenül a megalakulásakor hoz létre, és amely a nemzetiségek érdekeit, jogait hivatott képviselni. A Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága (a továbbiakban: NEB)²⁸ tagjai a nemzetiségi szószólók, és abban az esetben, ha az országgyűlési képviselők választásán nemzetiségi listáról mandátumot szerző képviselő(k) is bekerül(nek) az országgyűlés 199 tagja közé, akkor természetesen a nemzetiségi képviselő(k) is.²⁹ E bizottságban a kezdeményező, javaslattevő, véleményező feladatok és a kormányzati munka ellenőrzése során a szószólók és a nemzetiségi képviselő(k) jogai és kötelezettségei egyenlők, tevékenységüket a köz és az adott, saját nemzetiségük érdekében végzik.

Most, 2024-ben, tíz év távlatából elmondhatjuk, hogy a nemzetiségi szószólói és a nemzetiségi képviselői jogintézmény, a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi képviselő megjelenése a magyar Országgyűlésben, a NEB ciklusonkénti megalakítása komoly előrelépést jelentett mind a tizenhárom elismert, őshonos kisebbség számára, hiszen olyan lehetőségeket és jogosultságokat nyertek, amelyekkel a gyakorlatban is élni tudtak rögtön az első ciklusban. Fontos előrelépés volt ez a magyar többségi társadalom, valamint a „nagypolitika” számára is, hiszen közvetlenül ismerhették, ismerhetik meg az őshonos kisebbségeket, akik „a magyar politikai közösség részei és államalkotó tényezők” Magyarország Alaptörvényének meghatározása szerint is.³⁰

28 Magyarországi Nemzetiségek Bizottsága parlamenti adatlap.

Forrás: <https://www.parlament.hu/web/magyarorszag-nemzetisegek-bizottsaga>

29 2012. évi XXXVI. törvény 14. § (1) bekezdés

30 Magyarország Alaptörvénye

A Magyarországi Nemzetiségek Bizottságának első ciklusa

A NEB az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 13/2014. (V.6.) határozat alapján alakult meg. Szintén ezen országgyűlési határozat alapján 2014 és 2018 között a szlovák nemzetiségi szószóló Fuzik János³¹ töltötte be az elnöki posztot, és Farkas Félix³² roma szószóló látta el az alelnöki feladatokat. A bizottság tagjai Alexov Lyubomir szerb, Csúcs Lászlóné lengyel, Giricz Vera ruszin, Hartyányi Jaroslava ukrán, Hepp Mihály horvát, Kissné Köles Erika szlovén, Koranisz Laokratisz görög, Kreszta Traján román, Ritter Imre német, Turgyán Tamás örmény és Varga Szimeon bolgár szószóló volt.

Legelső, 2014. június 4-i ülésén a bizottság meghallgatta a Nemzeti Erőforrás Minisztérium miniszterjelöltjét, aki a hazai kisebbségekért felelős miniszter is volt ebben az időszakban, és ezzel rögtön közvetlen közelségbe került a felelős miniszter és a magyarországi őshonos nemzetiségek parlamenti képviselete. Mivel még nem működött ilyen bizottság, az első munkatervben is fontos témaként szerepelt a bizottságra és a szószólókra vonatkozó jogszabályok és házszabályi rendelkezések, a bizottsági ügyrend és munkaterv kidolgozása, jóváhagyása, ezek folyamatos értékelése és szükség esetén gyors módosítása, a szószólók és munkatársaik elhelyezése, valamint a bizottság működési feltételeinek kialakítása és megismertetése, továbbá az ellenőrző, a köznevelési és kulturális, valamint az önkormányzati, külügyi és költségvetési albizottság létrehozása.

Elegendhetetlen volt a kapcsolatrendszer kialakítása is, ezért a szakminisztériumok, az országos nemzetiségi önkormányzatok elnökei állandó meghívottjai lettek a bizottsági és albizottsági üléseknek. A Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes és munkatársai már 2014 második felétől folyamatosan részt vettek a bizottság és az albizottságok ülésein, azok munkájában.

Preferált törvényalkotási témaként kezelte a NEB mind az első elfogadott munkatervében, mind pedig későbbi ülésein a nemzetiségi szószólók összeférhetetlenségére vonatkozó törvények és a nemzetiségi önkormányzati, valamint az országgyűlési választásokról szóló és ahhoz kapcsolódó jogszabályok finomítását, módosítását.

Szintén kiemelt feladatként tekintett a bizottság a nemzetiségi önkormányzati rendszer és a nemzetiségi fenntartású kulturális és oktatási intézményrendszer finanszírozásának kérdéseire, a nemzetiségek számára kialakított pályázati rendszer, valamint a köznevelési törvény nemzetiségi oktatásra, nevelésre vonatkozó törvény-

31 Fuzik János archív parlamenti adatlapja Forrás: <https://www.parlament.hu/fuzik-janos>

32 Farkas Félix archív parlamenti adatlapja. Forrás: <https://www.parlament.hu/farkas-felix>

helyeinek figyelemmel kísérésére. Egyértelmű volt az első pillanatoktól, hogy a NEB saját, nemzetiségi érdekeinek képviselete okán részt kíván venni a mindenkori költségvetési és az azt megalapozó törvényjavaslatok parlamenti vitáján, és ahhoz saját módosító szándékot kíván megfogalmazni évről évre, ahogy a központi költségvetési törvény végrehajtásáról szóló törvényekkel kapcsolatban is állást kíván foglalni.

Ahhoz, hogy ezekkel a feladatokkal a NEB érdemben tudjon foglalkozni, fontos volt, hogy az Országgyűlésről szóló törvényben³³ szabályozzák a nemzetiségek érdekeit, jogait érintő napirendi pont fogalmának meghatározását. Ezzel párhuzamosan alakult ki az a kezdeményező folyamat, amely szerint a benyújtott indítványok áttekintését követően, a bizottság tagjainak javaslata alapján a bizottság mindenkori elnöke a Házbizottsághoz fordul a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítási szándékával. Meg kell jegyezni, hogy az elmúlt tíz évben szinte minden nemzetiségi kezdeményezés támogatást kapott a Házbizottságtól. Így a 2014–2018-as ciklusban az Országgyűlés 64 alkalommal tárgyalta nemzetiségi napirendi pontot, melyek közül 34 napirendnél a NEB kezdeményezte a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást. Az eltérést az magyarázza, hogy a költségvetési törvényjavaslatokat, illetve azok módosításait, valamint a kormány nemzetiségek helyzetéről szóló kétéves beszámolóját, miként az arról szóló Igazságügyi Bizottság által benyújtott határozatot, továbbá az ombudsmani beszámolókat és az elfogadásukról szóló határozatokat eleve nemzetiségi napirendi pontként tárgyalta az Országgyűlés a benyújtó javaslata alapján. Ezeken az indítványokon kívül a bizottság által benyújtott önálló indítványok is „automatikusan” nemzetiségi napirendi pontokká váltak. Három nemzetiségi napirendi esetben egyéni szószerű, illetve képviselőkkel együttes kezdeményezésről volt szó; ezen indítványok esetében sem kellett kezdeményeznie a bizottságnak a nemzetiségi napirendi ponttá nyilvánítást.

A NEB jogalkotási tevékenysége során az első ciklusban 10 önálló indítványt nyújtott be. A benyújtottak közül 2 indítvány esetében a bizottság visszavonta az első változatot, majd szakmai egyeztetéseket követően újból benyújtotta azokat. Ezeken az indítványokon túl 47 különböző törvényjavaslathoz kapcsolódott. A törvényjavaslatok bizottsági részletes vitáin és az egyeztető munkamebeszéléseken az érintett szaktárcák főosztályvezetői, helyettes államtitkári vagy államtitkári szinten képviseltették magukat.

A NEB nemzetközi kapcsolatait és az Európai Unióval kapcsolatos tevékenysége messze túlmutatott az őshonos nemzetiségek anyaországaikkal való, önmagában is kiemelten fontos kapcsolattartáson. Már az első ciklus során is közel egy tucat alka-

33 2012. évi XXXVI. törvény az Országgyűlésről 11§ (1) b)

lommal találkoztak a bizottság tagjai külföldi parlamenti delegációkkal,³⁴ nemzetközi szervezetek küldöttségeivel és más szakmai vendégekkel a Parlament épületében.

Az Európa Tanács Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának szakértői és az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezmény munkatársai 2015-ben, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) nemzeti kisebbségi főbiztosának, Astrid Thors által vezetett delegációja 2016-ban, majd Lamberto Zannier főbiztos és munkatársai 2018-ban találkoztak a NEB tagjaival. Ezentúl a bizottsági tagok teljes jogú tagokként vettek részt az Interparlamentáris Unió Magyar Nemzeti Csoportjának munkájában 2015-től.

Bizottsági munka 2018 – 2022 között

A NEB 2018 májusában az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 5/2018. (V. 8.) határozat alapján alakult meg másodjára. Bizottsági elnöknek a bizottság leendő tagjainak véleményét szem előtt tartva, az Országgyűlés Ritter Imre német nemzetiségi képviselőt, alelnöknek Farkas Félix roma nemzetiségi szószólót választotta meg. 2020-ban, a korábbi határozatot kiegészítve az Országgyűlés a NEB tisztségviselőivé, további alelnökeivé Kissné Köles Erika szlovén és Alexov Lyubomir szerb nemzetiségi szószólót nevezte ki. Az új alelnökök kinevezését a NEB-re háruló és önként vállalt feladatok és kötelezettségek növekedése indokolta.

A NEB további tagjai a ciklusban: Giricz Vera ruszin, Kreszta Traján román, Paulik Antal szlovák, Rónayné Slaba Ewa Mária lengyel, Serkisián Szervác Simon örmény, Sianos Tamás görög, Szolga József horvát, Szuperák Brigitta ukrán és Varga Szimeon bolgár szószólók voltak.

A bizottság tagjai a ciklus kezdetekor ismét megalakították az ellenőrző, az önkormányzati, külügyi és költségvetési albizottságot, valamint a köznevelési és kulturális albizottságot, amely feladatai közé emelte az őshonos magyarországi nemzetiségek egyházi, egyházakkal kapcsolatos ügyeit is.

A ciklus kezdetén a bizottság meghallgatta miniszteri kinevezés előtt a nemzetiségi ügyekért felelős miniszterelnök-helyettest, Semjén Zsoltot, majd 2020-ban Pintér Sándor belügyminisztert is, aki 2019 óta a magyarországi roma közösség ügyeivel foglalkozó terület minisztere.

34 A szószólók sokszor tagjai a kiutazó parlamenti delegációknak, és a fogadó fél küldöttségében is részt vesznek a kétoldalú tárgyalásokon.

Elsődleges fontosságú témák közé került be a nemzetiségi képzések ügye a felsőoktatásban, a nemzetiségi nyelvet oktató karok és tanszékek helyzete, a nemzetiségi pedagógusképzésben résztvevő hallgatók támogatását biztosító ösztöndíjrendszer kidolgozása és elindítása, a nemzetiségi pedagóguspótlék bevezetése, a szakképzéssel összefüggő és az egyes kulturális tárgyú törvények módosításai. Értelemszerűen állandó téma volt a bizottság ülésein a nemzetiségek jogairól szóló törvény módosításának előkészítése, valamint az egészségügyi és háborús veszélyhelyzettel összefüggő jogszabályok változása is.

Sok törvényjavaslatban nemzetiségeket közvetlenül érintő szakaszt nem találhatunk. Ám ha a NEB tagjai szükségesnek tartják, minden olyan törvénytervezethez csatlakozhatnak, amelyek akár áttételesen, akár a parlamenti eljárás során benyújtott módosító indítványok révén érinthetik a magyarországi őshonos nemzetiségek jogait, érdekeit.

A 2018-as ciklusban a bizottság 75 alkalommal ülésezett. Figyelembe véve, hogy a ciklust, jellemzően a 2021-es tavaszi ülészakot jelentős mértékben sújtotta a koronavírus-világjárvány, és ugyan a magyar Országgyűlés és minden bizottsága a pandémia alatt is ülésezett, a bizottság elnöke és tagjai közös megegyezés alapján – korlátozás nélkül – minimalizálták mind alkalomban, mind pedig időtartamban a jelenléti munkát. Ennek ellenére a bizottság a négy év alatt 76 különböző beszámolót, határozati javaslatot és törvényjavaslatot tárgyalt. A Házzabályi rendelkezések időközbeni módosulása alapján a költségvetési törvényjavaslatokat, illetve azok módosításait, a kormány nemzetiségek helyzetéről szóló kétéves beszámolóját és az arról szóló, Igazságügyi Bizottság által benyújtott határozatot, valamint az ombudsmani beszámolókat és az elfogadásukról szóló határozatokat „automatikusan”, 34 esetben nemzetiségi napirendi pontként tárgyalta az Országgyűlés.

A NEB által megtárgyalt indítványok és előterjesztések közül érdemes kiemelni a Minority SafePack elnevezésű európai polgári kezdeményezésről szóló országgyűlési határozatot,³⁵ melyben a magyar Országgyűlés örömet fejezte ki azzal kapcsolatban, hogy 11 tagállamban több mint 1,1 millió támogató nyilatkozatot sikerült a kezdeményező Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) és a Romániai Magyar Demokrata Szövetségnek (RMDSZ) összegyűjtenie azon Európai Unió állampolgárok védelmében, akik valamilyen őshonos nemzeti kisebbséghez tartozónak vallják magukat és/vagy beszélnek valamelyik Európában őshonos kisebbségi vagy regionális nyelvet.

35 H/15586. Határozati javaslat a Minority SafePack elnevezésű európai polgári kezdeményezéséről.
Forrás: <https://www.parlament.hu/irom41/15586/15586.pdf>

E 2021-es határozatnak egyik közvetlen előzménye volt az a NEB által 2017. október 25-én benyújtott határozati javaslat,³⁶ amely a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatására hívta fel a magyar parlament figyelmét, és amelyet a Tisztelt Ház el is fogadott. Ebben a 2017-es határozatban a NEB kezdeményezésére az Országgyűlés felhívta a hazai magyar és a nemzetiségekhez tartozó polgárokat, a külföldi magyar nemzetrészek tagjait, hogy aláírásukkal támogassák a polgári kezdeményezést.

Ugyan az Európai Bizottság a Minority SafePack kezdeményezést érintő jogalkotást – az Európai Parlament 2020. év végi³⁷ támogató állásfoglalásával szemben – teljes egészében elutasította, és ezáltal elmulasztotta a lehetőséget, hogy konkrét intézkedésekkel tegyen tanúbizonyságot az európai őshonos nemzeti kisebbségek iránti elkötelezettségéről, kultúrájuk támogatásáról és védelméről, a NEB tagjai és az általuk képviselt, Magyarországon őshonos kisebbségek a polgári kezdeményezésben megfogalmazott javaslatcsomagot mindmáig fontosnak és végrehajtandónak tartják a nyelvi és kulturális elszegényedés ellensúlyozására.

Bizottsági munka 2022-től

A NEB 2022 májusában az Országgyűlés bizottságainak létrehozásáról, tisztségviselőinek és tagjainak megválasztásáról szóló 1/2022. (V.2.) határozat alapján alakult meg. Bizottsági elnöknek a bizottság leendő tagjainak véleményét szem előtt tartva, az Országgyűlés Ritter Imre német nemzetiségi képviselőt választotta meg, alelnököknek pedig Alexov Lyubomir szerb, Kissné Köles Erika szlovén, valamint Varga Szimeon bolgár nemzetiségi szószólót. A ciklusban tagja a NEB-nek Akopjan Nikogosz örmény, Giricz Vera ruszin, Grexa Liliána ukrán, Koranisz Laokratisz görög, Kreszta Traján román, Paulik Antal szlovák, Rónayné Slaba Ewa Mária lengyel és Szolga József horvát nemzetiségi szószóló.

A bizottság a korábbi két ciklushoz hasonló munkarendben, de csak 12 taggal dolgozik, mivel az Országos Roma Önkormányzat nem állított roma nemzetiségi választási listát, így roma nemzetiségi képviselőt vagy szószólót nem választottak

36 24/2017. (X. 31.) OGY határozat a Minority SafePack európai polgári kezdeményezés támogatásáról. Forrás: <https://njt.hu/jogszabaly/2017-24-30-41>

37 Minority SafePack: a Parlament támogatja Európa sokszínűségét – Európai Parlament, Sajtóközlemény, 2020.12.17. - REF: 20201211IPR93639. Forrás: <https://www.europarl.europa.eu/news/hu/press-room/20201211IPR93639/minority-safepack-a-parlament-tamogatja-europa-sokszinuseget>

meg. Annak ellenére, hogy a roma nemzetiségnek így nem lett képviselője vagy szószólója a NEB-ben, a bizottság továbbra is feladatának tekinti a roma nemzetiség ügyeinek támogatását a parlamentben. Szintúgy feladatának tekinti a korábbi két ciklusban megkezdett nemzetiségi jellegű, témájú törvények nyomon követését és az Országgyűlés elé kerülő valamennyi törvényjavaslat folyamatos szemlélését és szükség esetén nemzetiségi napirendi ponttá nyilváníttatását.

Elmondható, hogy a nemzetiségi szószólók és a bizottságot 2018 óta elnöklő német nemzetiségi képviselő kifejezetten jó viszonyt alakított ki egymással. Sikert az a közös megállapodásukat az elmúlt évek alatt betartani, hogy egységes vélemény kialakítása szükséges minden kérdésben. Kizárólag olyan módosításokat nyújtottak be, amelyek minden nemzetiség számára elfogadhatók, és amelyekhez egységes, teljes körű politikai és parlamenti támogatást tudtak biztosítani, hogy biztosan elérhessék céljaikat. Tették ezt annak okán, hogy legalább hat-hét parlamenti ciklusra van szükség ahhoz, hogy a kitűzött nemzetiségi célokat el lehessen érni. Az elmúlt tíz évben végzett munka rámutat arra a tényre, hogy a nemzetiségi politikát vagy nemzetiségpolitikát úgy kell irányítani az Országgyűlésben dolgozó szószólóknak, nemzetiségi képviselő(k)nek, hogy az esetleges politikai ciklusváltásoktól függetlenül is tovább lehessen vinni minden nemzetiségi programot. Ehhez folyamatos egyeztetés szükséges az összes parlamenti frakcióval, a független képviselőkkel és a kormányzati szereplőkkel egyaránt.

Megkerülhetetlen és fontos téma a nemzetiségek nyelvének használata a magyar Országgyűlésben és a bizottsági üléseken. A nemzetiségi nyelv használatának lehetősége az egyik legfontosabb alkotóeleme a nemzetiségeket megillető autonómiajogoknak.

A NEB alakuló ülése óta eltelt tíz évben a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi képviselő alapvetően a közös magyar nyelvet használják a bizottsági üléseken. Ennek ellenére a nemzetiségi nyelvek itt is megjelennek. Egy-egy közbevetett nemzetiségi anyanyelvi mondaton túl a bizottság elnöke 2020 májusa óta ülésenként mindig más nemzetiségi nyelven köszönti röviden az ülés résztvevőit.

A plenáris üléseken – melynek a hivatalos tárgyalási nyelve a magyar – nemzetiségi nyelven akkor hangzanak el felszólalások, ha a nemzetiségi nyelv használatának szimbolikus jelentése van, így például a szószólók az első felszólalásaikat rendre nemzetiségi nyelvükön tették, teszik meg, és azt magyar nyelvre a felszólalásuk részeként le is fordítják. Viszont a teljes egészében nemzetiségi nyelvű felszólalások helyett, amelyekre szintén van lehetőség, a nemzetiségi szószólók és a nemzetiségi képviselő azt a módszert alakították ki – és ezt a Tisztelt Ház és a mindenkori levezető elnök is elfogadja –, hogy felszólalásuk első és utolsó mondatait mondják el

nemzetiségi anyanyelvükön, majd azokat magyarul is elismétlik. Ezzel nemzetiségi hovatartozásukat jelzik, és a nemzetiségeik képviseletére hívják fel a parlamenti patkóban ülők figyelmét, de a felszólalás érdemi részét magyarul mondják el. Ettől eltérő esetekben az Országgyűlés mindig gondoskodni köteles a nemzetiségi nyelvű felszólalások azonnali magyarra fordításáról, tolmácsolásáról.

Összességében elmondhatjuk, hogy a Magyarországi Nemzetiségek Bizottság tagjainak fő célja saját nemzetiségeik érdekeinek képviselete, nemzetiségi közösségeik problémáinak megoldása, ügyeinek előmozdítása, a közeli és távoli jövőben tervezett nemzetiségi célok eléréséhez vezető út egyengetése, az előrehaladás felgyorsítása, a folyamatos fejlődés és fejlesztés. A munka során reálpolitikai döntések megszületését segítik mind Magyarországon, mind pedig az anyaországokkal való kapcsolatokban. Teszik ezt úgy, hogy egy igen szerteágazó folyamatban vesznek részt, hiszen azt, hogy mi tartozik a nemzetiségpolitikai kérdések közé, azt az őshonos magyarországi nemzetiségeknek kell megfogalmazniuk, és a mindenkor magyar Országgyűlés és a kormány számára egyértelműen jelezni, mi az, amit kérnek, mi az, amit elvárnak, és mi az, amit a kölcsönösség elve alapján az őshonos kisebbségek tudnak tenni hazájuk, Magyarország fejlődéséért, az elmúlt évszázadok során közösen kialakított, megalkotott értékek védelmében, azok további gyarapítása érdekében.

Magyar nemzetpolitika és az Országgyűlés

Miért van szükség kisebbség- és nemzetpolitikára? Hogyan kerül a nemzetpolitika a parlamentbe, és hogyan segítheti a külhoni, sokszor sérülékennyé váló magyar közösségek céljait egy parlamenti fórum? Hol van a magyar közösségekkel foglalkozó politikák helye Európában? Kísérletet teszünk arra, hogy a kortárs kisebbségi célokkal, valamint a nemzetpolitikával ismerkedő olvasó számára vázoljunk néhány fontosabb szempontot a fenti szakpolitikák megértéséhez. Kitérünk arra, hogy miért épp a térségünkben fontos kérdés a nemzetpolitika, miért éppen a magyar közösségek érzékenyek a nemzeti kisebbségek védelmének emberi jogi vonatkozásai iránt, milyen kihívásai vannak a kisebbségek képviselőitére vállalkozó politikának, valamint arra is, nagy vonalakban hogyan fejlődött a magyarsággal foglalkozó politika intézményrendszere, hogyan alakultak a kapcsolattartás formái, vagy milyen közös kezdeményezések kerültek a parlamenti nemzetpolitika homlokterébe az elmúlt időszakban.

Kisebbségek és Közép-Európa

A kétpólusú világrend megszűnése után, a rendszerváltásokkal kezdődően egyre inkább természetessé vált Közép-Európában, hogy egy állam valamilyen formában felelősséget vállaljon³ a határain túl, jellemzően szomszédos országokban élő nem-

¹ A szerző politikai geográfus, az Országgyűlés Hivatalának külügyi munkatársa.

² A szerző diplomata, nyelvész, az Országgyűlés Hivatala Nemzeti Integrációs Irodájának vezetője, korábban a Külügyminisztérium Kisebbségi Jogi Osztályának vezetője.

³ Kántor, Zoltán: Hungary's Kin-state Politics, 2010–2014. *Minority Studies: Demography, Minority Education, Ethnopolitics*, 2014. (17). 23.

zettársak megsegítésében. Legyen szó humanitárius segítségnyújtásról, a kulturális élet támogatásáról vagy akár az adott közösség politikai céljainak felvállalásáról.⁴ Több ország is az alkotmányában rögzítette a vállalásokat.

Ilyen vagy olyan formában minden térségbeli országnak lett valamilyen határon túli közösségeket célzó politikája, legyen az formális, intézményesült nemzetpolitika vagy akár nehezen látható, az egyes szakpolitikákban felfedezhető feladat. Azt, hogy ez mennyire intézményesül, jellemzően az befolyásolta, hogy mekkora közösség vagy közösségek élnek az anyaország, a modern nemzetállam határain kívül, és milyen külső (a határon túli közösségektől érkező) és belső (belpolitikai, közéleti) igények fogalmazódnak meg. Közép- és Kelet-Európában több olyan országot találunk, ahol már a rendszerváltástól komoly lépéseket tettek az intézményesülés irányában (például Lengyelország, Románia), és nyugodtan kijelenthetjük, hogy Magyarország egy az úttörők közül.⁵ Bizonyos szempontból Magyarország különleges helyzetben van: nemcsak arányaiban, hanem európai viszonylatban abszolút értelemben is nagy számú magyar él kisebbségben közvetlenül a határain túl, különböző államokban, különböző kisebbségi-jogi környezetben. Legyenek ezek a közösségek lokális többségben vagy – egyre inkább – szórványban, vagyis a nyelvi és kulturális értékeik és identitásuk megőrzése szempontjából sérülékeny helyzetben, még komolyabb kihívásokkal szembesülve.

A nyugat-európai olvasó számára ismerősebben csengő, migrációs eredetű csoportokkal foglalkozó diaszpórapolitika rokon, de merőben más terület.⁶ A kelet-közép-európai térség az elmúlt több mint száz évben népességbocsátó régió volt, a nyugat-európai és főleg a tengeren túli célországokban inkább pozitívan, a gazdaságot működtető erőforrásként tekintettek e kivándorlócsoporthokra. Újabban arra is van példa, hogy a bevándorlóközösségek kulturális értékeit felkarolják; például Kanadában az őslakosok kultúrájára irányuló figyelem mellett a bevándorlóközösségek, így a magyarok kulturális örökségének tudatosítása is intézményi kereteket kapott.⁷ Ez kontrasztban áll azzal, ha Kelet-Közép-Európában egyes őshonos magyar közösségek által évszázadok során létrehozott és ápolat értékeket nem a szélesebb társadalom szolgálatába kívánják állítani, hanem felszámolásukra törekcszenek. Bár

4 Lásd részletesen: Waterbury, Myra: *Between State and Nation. Diaspora Politics and Kin-state Nationalism in Hungary*. New York, Palgrave MacMillan, 2010.

5 Kántor, 2014. Hungary's Kin-state Politics, 2010–2014. i.m. 32.

6 Lásd: Gazsó, Dániel: Diaspora Policies in Theory and Practice. *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2017. (1). 65–87. illetve Kovács, Eszter: Post-Socialist Diaspora Policies: Is There a Central-European Diaspora Policy Path? *Hungarian Journal of Minority Studies*, 2017. (1). 89–109.

7 Hungarian Heritage Month Act, 2022, S.O. 2022, c. 6 - Bill 50.

a térségünk államaiban egyaránt megjelenő két szakpolitikának, vagyis a kivándoroltakkal foglalkozó diaszpórapolitikának és az őshonos közösségekkel kapcsolatot tartó, szűkebb értelemben vett nemzetpolitikának vannak közös metszetei, az utóbbi kifejezetten a nemzet és állam határainak egybe nem eséséből adódó hátrányok leküzdéséről szól.

Az államok nemzetpolitikai feladatköre kimondottan kelet-közép-európai jelenség, amely összefonódik a térségbeli nemzetépítések megkérdészettségével. A nyugat-európai példaktól eltérően, amelyek a modern államépítési gyakorlatukban többségében „sikeresen” asszimilálták a területükön honos, nem állami kultúrákat,⁸ a tőlük keletre található birodalmak nem tudtak véghez vinni hasonló törekvéseket, és ott nemzeti mozgalmak indultak el. A 20. század eseményei, ezeknek a mozgalmaknak a segítése, a határváltozások pedig már kialakult nemzeti közösségeket szakítottak szét, és helyeztek új, idegen fennhatóság alá. Ezek a külső politikai döntés következtében, megkérdészettségük nélkül, önrendelkezési joguk semmibe vételével, többségből számbeli kisebbségbe került közösségek szükségszerűen szembekerültek a jellemzően újonnan létrejött államok nemzetépítési projektjeivel,⁹ amelyekben – úgy érezték, és sokszor úgy érzik ma is – nincs igazán helye a kisebbségeknek.

A 20. század eleji remények, amelyek a nyugat-európai államépítési modell meghonosodásától várták a kisebbségi kérdés megoldását,¹⁰ hiábavalónak bizonyultak. A kontinens keleti felén a nemzeti önrendelkezésre hivatkozva, ám az eredményt tekintve leginkább azzal kontrasztban, többnemzetiségű birodalmakból – homogén nemzetállamok helyett – olyan többnemzetiségű államokat hoztak létre, amelyek igyekeztek asszimilálni a kisebbségeket. Ám ezt a folyamatot nem tudták a kívánt ütemben levezényelni, így a „kisebbségi probléma” továbbra is jelen van. Ezzel együtt az államok többsége lojalitást várt el a kisebbségektől, miközben az államnemzeti hegemonia megvalósítására törekedett, és a legváltozatosabb módszerekkel keserítette meg a kisebbségek helyzetét. Az államszocialista rendszerek inkluzív jelszavakkal alig leplezett homogenizációs törekvései mentén is folytatódott a nemzetesítés gyakorlata, ugyanakkor a kisebbségi intézményrendszerek szocialista valóságán belül helyenként létrejöhettek a nemzeti identitás megtartását szolgáló gyakorlatok is. Függetlenül attól, hogy a térség nemzetállamai 1989 után formálisan modern

8 Bakk Miklós: Román és magyar „határontúliség”: Állam- vagy nemzetépítés? *Korunk*, 2014. 25 (12). 16–21.

9 Ablonczy Balázs – Bárdi Nándor: Határon túli magyarok: mérleg, esély, jövő. In: Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században*. Budapest, KEH, 2010. 11–40.

10 Brubaker, Rogers: *Nacionalizmus új keretek közt*. L'Harmattan, Budapest, 2006. 86.

és (kulturális értelemben) pluralisztikus, akár a nemzeti kisebbségek igényeire is érzékeny entitásokká váltak, a nemzetesítési projekt, az asszimilációs nyomás, a kisebbségek rendszerszintű diszkriminációja nem szűnt meg.

Magyarok a határon túl

A Kárpát-medencében mintegy ezer éve, mind a mai napig a magyar a legelterjedtebb anyanyelv. A magyar nyelvterület történelmi okokból nem korlátozódik a mai Magyarország területére, a hazánkkal szomszédos hét ország mindegyikében élnek őshonos magyar közösségek. 1920 júniusában a magyar etnikai és nyelvi többségű Magyarország elvesztette a háború előtti területének mintegy kétharmadát és állampolgárainak több mint felét; a magyar anyanyelvűek egyharmada egyik napról a másikra kisebbségi státuszban találta magát, anélkül, hogy elhagyta volna szülőhelyét.

Az első világháborút követően más országok fennhatósága alá került magyar anyanyelvűek mintegy 3,5 millió száma – migráció, asszimiláció, a holokauszt és a demográfiai visszaesés következtében – az ezredfordulóra 1 millióval csökkent. Az utódállamokban ugyanakkor az államnemzetek aránya határozott növekedést könyvelhetett el, ami egyúttal azt is jelentette, hogy a kisebbségbe került (nem csak magyar) közösségek pozíciói folyamatosan romlottak.

A demokratikus átalakulás kezdetén a legtöbb kisebbségben élő magyar közösség megalakította pártjait, szervezeteit. Többségükben önálló, nagy támogatottságú, a kisebbségi társadalom jelentős részét mobilizálni tudó szervezetek jöttek létre. A kisebbségellenes állami politikákra válaszul adott¹¹ önálló, etnikai alapú politikai fellépés, az etnopolitika szükségességét a rendszerváltások utáni gyakorlat igazolta. Közép-Európa szerte nem találhatunk ugyanis olyan főárambeli, többségi politikai szerveződést, amely hatékonyan ki tudott volna állni azokért az alapvető politikai célokért, amelyeket a magyarhoz hasonló kisebbségi közösségek kijelöltek.¹² Az önálló politikai fellépés, megmérettetés és a mögötte álló legitimitás tette ugyanakkor lehetővé azon politikai koalíciók megkötését, amelyek révén a kisebbségek szervezetei időnként immár kormányzati pozíciókból próbálhatták meg a képviselt közösségek számára hátrányos társadalmi-politikai struktúrák javítását.

¹¹ Az etnikai pártok létrejöttéről és konstruktív szerepéről lásd: Ishiyama, John: Do Ethnic Parties Promote Minority Ethnic Conflict? In: *Nationalism and Ethnic Politics*, 2009. 15 (1). 58–59.

¹² A pártfegyelem és kisebbségi érdekképviselő ellentmondásairól lásd: Zuber, Christina: Reserved Seats, Political Parties, and Minority Representation. *Ethnopolitics*, 2015. 14 (4). 390–403.

Bár a társadalmi valóság más-mást jelentett az érintett országokban, a magyar kisebbségek képviselőit létrejött szervezetek nagyon hasonló törekvéseket fogalmaztak meg: helyi vagy regionális nyelvhasználati jogok biztosítását, anyanyelvi oktatást, az identitást megőrző kulturális intézményrendszer fenntartását és fejlesztését, annak önállóságát, valamint az önkormányzatiság különböző formáinak elérését – vagyis tulajdonképpen hasonló lehetőségeket, mint amilyeneket a nemzetállam a többséghez tartozó személyeknek biztosít.¹³ Ez azt jelenti, hogy nem fogadták el a diszkriminációt, a hátrányos helyzetet, ki szerettek volna törni a másodosztályú állampolgár helyzetéből. Elutasították azt a gondolatot is, hogy a kisebbségek asszimilációs hajlandóságán múlna a társadalom kohéziója és stabilitása. Annál is inkább, mivel az identitásváltás sokszor traumatikus folyamat, és nem is eredményez szükségszerűen teljes társadalmi elfogadottságot.

A szervezetek általános törekvéseként jelenik meg továbbá a közösség feldarabolását célzó közigazgatási, területszervezési reformok, illetve a szelektív, a kisebbségi közösségeket diszkrimináló gazdaságpolitika hátrányos hatásainak kezelése.¹⁴ Víziók szintjén a törekvések az elmúlt több mint harminc évben viszonylag keveset változtak, a hangsúlyok mégis eltolódtak. Amíg a kilencvenes évek elején az Európa Tanács (ET) ajánlásaival összhangban nagyobb hangsúlyt és nyilvánosságot kaptak a területi dimenziót is magukba foglaló autonómiatörekvések,¹⁵ idővel a kulturális önkormányzatiság került előtérbe. Ez többek között lehetővé tette a kormányzati szerepvállalást.¹⁶

Azonos történelmi és kulturális háttérű magyar kisebbségek törekvései nagyon különböző szintű jogvédelemhez és megmaradási lehetőséghez vezettek a különböző államokban a jelentősen eltérő állami hozzáállások miatt. Akadnak olyan közösségek, amelyeknek akár kiterjedt intézményrendszerük és alkotmányban rögzített jogaik vannak, vagy olyan közösségek is, ahol a korábbi kisebbségellenes környezetet felváltva, az euroatlanti integrációs nyomásnak is köszönhetően kialakult a kulturális autonómia sokrétű intézményrendszere, és számos további pozitív folyamat indult el.

13 Kántor Zoltán: *Nemzet és nemzetpolitika. Kommentár* (1). 2023. 79.

14 Öllös László – Bakk Miklós: Politikai közösség és kulturális identitás Magyarország és a szomszédos országok magyar kisebbségeinek viszonyában, *Határon túli magyarok: mérleg, esély, jövő.* In: Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században.* KEH, Budapest, 2010. 41–68.

15 Lásd: Memorandum a Szerb Köztársaságban élő magyarok önkormányzatáról. VMDK, 1992. március. In: *Útkeresés és integráció. Határon túli magyar érdekvédelmi szervezetek dokumentumai 1989–2000.*

16 Bochsler, Daniel – Szócsik, Edina: Building inter-ethnic bridges or promoting ethno-territorial demarcation lines? Hungarian minority parties in competition. *Nationalities Papers*, 2013. 41 (5). 761–779.

Erre jó példa, hogy a Vajdaságban a magyar az egyik hivatalos nyelv, és a magyar közösség önkormányzati szerve, amely a törvény által szabályozott keretek között képviseli a magyar nemzeti közösséget nyelvhasználati, oktatási, tájékoztatási és kulturális ügyekben, részt vesz döntéshozatali eljárásokban, bizonyos ügyekben pedig – például települések hivatalos magyar elnevezésében – döntési jogkörrel rendelkezik, és intézményeket hozhat létre.

Olyan szomszédos országokkal is találkozhatunk ugyanakkor, ahol a jelentős méretű, többszázazres vagy milliós közösségek rendkívül nehezen haladnak kulturális önrendelkezésük elérésében, és messze állnak azoktól a megoldásoktól, amelyek más magyar közösségek megmaradását hivatottak biztosítani.

Magyarázként adódik, hogy főként a nagyobb közösségeket a fiatalabb nemzetállamok politikai elitjei rendszeresen biztonsági kockázatként kezelték, és ez a hozzáállás több országban nehezen változik. Még ma is gyakran előfordul, hogy államellenesnek bélyegezve gátolják a kisebbségi törekvéseket, feszültséget gerjesztve a társadalomban.

A nemzetpolitika intézményi keretei

A határon túli magyarsággal kapcsolatos politikákat időszakonként más-más, viszszatekintve talán indokolatlanul optimista jelszavak uralták. A rendszerváltások időszakában a demokratizálódástól, a kilencvenes évek közepén a kétoldalú államközi megállapodásoktól, majd az ezredforduló környékén a regionális együttműködéstől és azt követően pedig az euroatlanti integrációtól várták a kisebbségben élő magyar közösségek helyzetének rendeződését. Miközben ezek külön-külön mind részleges előrelépést jelentettek, és helyenként fűződnek hozzájuk igazi sikertörténetek, az általános megoldás nem került közelebb.

A magyar állam felelősségvállalása a határon túl élő magyar közösségekért 1989-től több okból is természetes volt. A magyarországi társadalom számtalan élő, történelmi gyökérrel, rokoni szállal kapcsolódott ezekhez a közösségekhez, és az emberi jogokon alapuló szemlélet előtérbe kerülésével megszűntek azok a korlátok, amelyek az államszocialista időszakban a kisebbségi kérdést állami belügyként értelmezve, tiltották a magyar–magyar kapcsolattartás különböző formáit.¹⁷ Az is fontos szempont, hogy a kulturális nemzetkoncepcióból adódóan fel lehetett vállalni azt is, hogy

17 Rákóczi Krisztián – Valent Viktória – Varga Péter: *Nemzetpolitika*. NKE–KTI, Budapest, 2023. 13.

a küllhoni közösségek kulturális öröksége az egyetemes magyar kultúra része, és nyíltan lehetett nemzeti alapon szolidaritást vállalni a határon túl élő közösségekkel.

Az intézményi keretek kialakítására és működtetésére hatással van az a megújulás, ami az európai kisebbségvédelemben végbement. A kilencvenes évek elejétől a kisebbségi közösségek védelme az egyént állította középpontba: e paradigmaváltás a kollektív dimenziójú emberi jogok, mint például a nyelvhasználati és az anyanyelvű oktatáshoz való – közösséget és intézményeit feltételező – jog, az adott kisebbséghez tartozó egyetlen személy jogvédelmét is stabilan megalapozta. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésén (ET PKGY) nagy többséggel elfogadott 1985 (2014) számú határozat (jelentéstevő: Kalmár Ferenc) megerősíti a kisebbségvédelem kollektív dimenzióját, egyben megállapítja, hogy a kisebbségvédelem azokban az államokban hitelesebb és hatékonyabb, ahol a kollektív jogokat is explicit módon biztosítják.¹⁸ A kollektív alapú kisebbségvédelmi megközelítés nyílt elutasítása így arról árulkodik, hogy az adott állam nem integrálni szeretné a kisebbségi közösségeket egy inkluzív társadalomba, hanem integráció helyett asszimilációs célokat követ; vagyis a kisebbségi közösségek által létrehozott és ápoltt értékeket nem a szélesebb társadalom szolgálatába kívánja állítani, hanem eltörölni igyekszik azokat. A nemzetközi trendekhez is alkalmazkodó magyar nemzetpolitika alapvetése az emberi jogok érvényesülésének szorgalmazása, különös tekintettel a kisebbségi jogok kollektív dimenziójára, a jogérvényesülést biztosító demokratikus struktúrák fejlesztésére.

Több térségbeli állam lehet bármilyen nyitott és befogadó a kisebbségi kultúrára, azt sajátjaként nem fogja kezelni, bár a nemzeti közösségek éppen ezt várnák el a befoglaló államoktól. Félő, hogy főként arra nem fog törekedni, hogy hatékonyan felkarolja, megmentse, biztosítsa az integrációját, hiszen az akár informálisan is nemzetesítő állam elsősorban a saját állami kultúrájának a hegemoniáját hivatott szolgálni. Ez egyes esetekben kimondott elvárás, ezt biztosítják például a nyelvhez, kultúrához, oktatáshoz vagy szimbólumhasználathoz kapcsolódó jogszabályok; vannak ugyanakkor olyan gyakorlatok is, amelyek úgy alkalmaznak rendszerszintű diszkriminációt, hogy azt maga a közösség sem érzékeli közvetlenül. Elég, ha a nyelv, a kultúra presztízsét közvetett módon csökkentik állami eszközökkel, ami várhatóan a nyelvhasználatot, az iskolaválasztást befolyásolja, és így a kulturális identitás feladásához vezet.

A rendszerváltás idején mind a küllhoni közösségek, mind pedig a magyarországi politikum számára egyértelmű volt, hogy az identitásuk megőrzéséhez a határon túli

18 Szemben azzal a helyzettel, amikor a kisebbségi közösségek parlamenti jelenlétet jogszabállyal garantálják, ami a kollektív jog implicit elismeréseként értelmezhető.

magyar közösségeknek szükségük lesz a kulturális intézményrendszerük fejlesztésére, támogatására. Fejlesztésben vagy akár a szovjet típusú államokban kiépített intézményrendszer fenntartásában néhány kivételtől eltekintve nem számíthattak a befoglaló államokra, hiszen a felkorbácsolódó nacionalizmusok épp ellentétes hullámot indítottak el. A magyar kormányzat 1990-ben létrehozta azokat a struktúrákat, amelyek nagy átalakulásokkal ugyan, de ma is a nemzetpolitikai intézményrendszer alapját képezik.

Az első szabadon megválasztott kormány létrehozta a határon túli szervezetek kulturális támogatásáért és kapcsolattartásáért felelős hivatalt (Határon Túli Magyarok Hivatala – HTMH), amely legtöbbször a miniszterelnökség, egyes időszakokban pedig a külügyminisztérium alá szervezve végezhette a feladatát. A szakági alapon célzott támogatások nyújtására alapítványok jöttek létre, és megjelentek a határon túli kérdésekkel kapcsolatos feladatok a szaktárcáknál is. Kialakult a döntéshozatal új gyakorlata a külhoni szakmai szervezetek bevonásával. Kulcsfontosságú volt a térség stabilitásának megőrzésében a kilencvenes években a szomszédos államokkal kötendő alapszerződések¹⁹ egyeztetése és aláírása. A többéves folyamat egyik fontosabb eredménye a kisebbségi kérdés intézményes, bilaterális mechanizmusának kidolgozása és elindítása a Kisebbségi Vegyes Bizottságok formájában.²⁰ Az ezredforduló fejleménye, hogy az úgynevezett kedvezménytörvény²¹ – egyes, főleg kulturális támogatási elemek biztosításával – kapcsolatot teremtett a külhoni magyarok és a magyar állam között.

Habár a szomszédos országokban működő magyar szervezetek vezetői korábban is tartották a kapcsolatot a magyarországi kormányzattal, az intézményes egyeztetési keretet az 1998-ban megalakult Magyar Állandó Értekezlet (Máért) teremtette meg. A Máért életre hívott egy olyan platformot, amelynek keretében a határon túli magyar szervezetek és a magyarországi pártok egyeztethették álláspontjaikat a közös kérdésekben. Ez konszenzusos álláspontok felé terelte a magyar belpolitikai szereplőket is, és szimbolikus értelemben egyesítette a magyar politikai teret.²²

19 Ukrajna (1991), Horvátország (1992), Szlovénia (1992), Szlovákia (1995), Románia (1996), Szerbia (2003)

20 Mák Ferenc: Az új nemzeti politika és a Határon Túli Magyarok Hivatala (1989–1999). *Magyar Kisebbség*, 2000. (3). 237–293.

21 Kántor Zoltán: *A nemzet intézményesülése a rendszerváltás utáni Magyarországon*. Osiris, Budapest, 2014.

22 Bárdi Nándor: Budapesti kormányzatok magyarságpolitikája 1989 után. In: Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László (szerk.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században*. Gondolat – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2008. 370–371.

Megalakultak a Máért szakbizottságai is, ezeken keresztül közvetlenül bekapcsolva a közösségek képviselőit a releváns kormányzati folyamatokba. Az intézményes megoldások az ezredforduló utáni évtized feléig változatos formában és kiterjedt szerkezetben működtek, a magyar költségvetési támogatások nőttek, és a kormányzat számos szakpolitikai területen kapcsolódott a határon túli célokhoz. Ezt az intézményesülési folyamatot nagy mértékben visszavetette a kettős állampolgárságról szóló 2004-es, belpolitikai okokból megosztóvá váló és a nem kellő számban megjelent szavazók miatt eredménytelen népszavazás, majd a nemzetpolitikai intézményrendszer 2006-ra bekövetkező leépítése, kiüresítése.

A kétezres évek derekának egyik kulcsfontosságú mozzanata a kapcsolattartás új, parlamenti platformjának, a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumának (KMKF) létrejötte 2004-ben, illetve a Máért tevékenységének megszűnése. A KMKF bizonyos tartalmi elemeiben hasonlított a kormányzati elődjére, de több újítást is hozott. A mindenkori házelnök által elnökölt új testület a szomszédos országok magyar szervezeteinek jelöltjeiként parlamenti mandátumot szerzett képviselők fóruma volt, és az Országgyűlés tanácsadó testületévé vált. Felállította a saját bizottságait, és folytatta azokat a rendszeres egyeztetéseket, amelyekből a kormány korábban kivonult. A KMKF-ben a kezdetektől nagy hangsúlyt helyeztek a tervezési-stratégiai feladatokra a nemzetpolitika területén. Megemlítendő, hogy 2006-tól a parlament Külügyi Bizottsága immár formálisan is vállalta a határon túli ügyek tárgyalását, nevet is változtatott (Külügyi és Határon Túli Magyarok Bizottsága).

A nemzetpolitikában rendszerszintű változásokat hozott a 2010-es kormányváltás. Közülük kiemelkedik az egyszerűsített honosítási eljárás bevezetése: összhangban a többes állampolgárság intézményének erősödő európai trendjével, a 2004-es népszavazáson részt vevők többségének akaratával egyezően lehetővé tette a magyar állampolgárság felvételét a szomszédos országokban élő magyarok részére. A magyar állam ezzel – több térségbeli államhoz képest nagy késéssel – közjogi kapcsolatot létesített a határain kívül élő, korábban magyar állampolgárságú vagy ilyen felmenőkkel rendelkező, magukat magyarnak valló, az állampolgári kötelék megújítását egyénileg kérelmező személyekkel. Követve a közjogi-intézményi bővülés folyamatát, a határon túli magyarokat érintő kérdések több ponton, szervesen beépültek az államigazgatásba. A szűkebb intézményrendszerben is komoly fejlődés történt: államtitkársági rangra emelkedett a kormányzati nemzetpolitika, a Máért mint kormányzati fórum újra megkezdte a munkáját, az Országgyűlésben pedig megalakult a Nemzeti Összetartozás Bizottsága.

Nemzetpolitika az Országgyűlésben

Az Országgyűlés 2011. január 1-én megalakította a Nemzeti Összetartozás Bizottságát (NÖB)²³ mint a külhoni magyarság ügyeivel foglalkozó önálló, állandó bizottságot. A testület feladatkörébe került a törvényhozáshoz szorosan kapcsolódó jogszabály-előkészítő, -ellenőrző munka, a szomszédos államokban és a nyugati diaszpórában működő magyar politikai, egyházi és civil szervezetekkel való kapcsolattartás, továbbá az érintett területek rendszeres felkeresése. A bizottságban tanácskozási joggal az Országgyűlés egyes nemzetiségi szószólóinak is lehetőségük van részt venni.

A bizottság évente meghallgatja a nemzetpolitikai témakörben is illetékes minisztériumok vezetőit, így a nemzetpolitikáért felelős tárca nélküli minisztert (miniszterelnök-helyettest) és a külgazdasági és külügyminisztert. A NÖB nagykövetjelölteket hallgat meg olyan célországok esetében, ahol jelentős számú magyar közösség él. A kapcsolattartás fontos eleme, hogy rendszeresen vesznek részt a bizottság ülésein a Kárpát-medencében és a diaszpórában működő magyar politikai, egyházi és civil szervezetek képviselői. A szervezetek vezetői az őket érintő problémákról, tapasztalatokról számolnak be, valamint kifejtik véleményüket, javaslataikat a bizottságnak.²⁴

A bizottság a 2011 óta eltelt időszakban számos szimbolikus ügyben teremtett többpárti konszenzust és fogadott el állásfoglalásokat. A testület több esetben kiállt a külhoni közösségeket ért súlyos jogsérelmek orvoslásáért, felkarolta a pozitív kezdeményezéseket, részt vett több emlékezetpolitikai program elindításában, lebonyolításában. Elmondható, hogy a nemzetpolitika egyre inkább konszenzusos területté vált a sokszor igen heves vitákat megelőző magyar törvényhozásban.

Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma

A magyar–magyar kapcsolattartás parlamenti dimenziója a 2010-es kormányváltás után átalakult, a Máért és a KMKF egymást kiegészítő fórumokká váltak. Míg az újjáéledt Máért inkább az aktuális politikai kérdésekkel foglalkozik, a KMKF – választott képviselők fórumaként – a stratégiai, hosszú távú közös gondolkodásra összpontosít.²⁵

23 Az Országgyűlés bizottsági rendszere. In: *Parlamenti jog*, OGYH, Budapest, 2022. 435.

24 NÖB, Elnöki köszöntő. Forrás: <https://www.parlament.hu/web/nemzeti-osszetartozas-bizottsaga>

25 Az Országgyűlés nemzetközi tevékenysége, kapcsolatai. In: *Parlamenti jog*, OGYH, Budapest, 2022. 363–364.

A KMKF Statútuma az alábbiak szerint jellemzi a Fórum munkáját: „A KMKF több állam törvényhozói közötti együttműködés. A KMKF olyan hasonló problémákkal, egybeeső érdekekkel is rendelkező magyar szervezetek képviselőinek konzultációs fóruma, akik között a legfőbb összekapcsoló erő a magyarsághoz tartozásuk, illetve a térség népei és országai közötti együttműködés előmozdításának szándéka.”

Az évente összehívott plenáris ülés mellett 2011-től immár munkacsoportokban zajlott a különböző területeket (regionális önkormányzati, szakpolitikai, társadalmi szervezetek, szórvány-diaszpóra) felölelő munka. A kormányzati és ellenzéki képviselők által társelnökölt testületek a külhoni szervezetek küldötteiből és az országgyűlési pártok képviselőiből állnak, és az ülések kerekasztaljellegéből fakadóan lehetőséget adnak a politikai tér összes szereplőjének az együttgondolkodásra.

A nemzetpolitika egyik fő célja a nemzeti közösségek fenntarthatóságának megteremtése, amelyhez nem elegendő pusztán a kisebbségek kulturális intézményeinek támogatása. A kihívások összetettségéből következik, hogy az üléseken számos összekapcsolódó szakterület témái megjelennek. Kisebbségek esetében például egy oktatási kérdés egyszerre intézményi és infrastrukturális vonatkozású, ahogy a kisebbségek által lakott terek gazdasági fejlesztését, vagyis a szülőföldön való boldogulást célzó politikákhoz is szélesebb tudásra és tapasztalatra van szükség. A közösségek különböző helyzetéből és az adott jogi-politikai körülményekből lezűrhető jó és rossz tapasztalatok megosztása egyaránt segíti a közép- és hosszú távú tervezést, stratégiaalkotást, de egyben biztosítja a kihívásokkal és kedvezőtlen folyamatokkal való szembenézés lehetőségét is.

A KMKF állásfoglalásai

A KMKF plenáris ülésének alapvető tevékenysége a mintegy 90 képviselőből álló fórum közös állásfoglalásának kibocsátása.²⁶ A dokumentumok orientálják Magyarországot határon túli magyar politikáját, de a sajtónyilvánosság révén a megfogalmazott kisebbségbarát gondolatok és álláspontok a szélesebb európai közvéleményt is elérik. Az állásfoglalások elfogadása többkörös egyeztetések mentén, a különböző ideológiai színezetű pártokba tömörülő és különböző államok jogszabályai szerint megválasztott képviselők közötti konszenzusra törekvéssel történik.

Az évente megrendezett plenáris ülések értékelik a magyarságot érintő bel- és külpolitikai fejleményeket. A fórum rendszeresen szolidaritását fejezi ki a nehéz helyzetben lévő közösségekkel, kiáll a szerzett jogok megtartása és a kulturális önrendelkezési törekvések mellett. Felszólal a jogsértések, a kollektív megbélyegzés és

²⁶ Nemzetpolitika az Országgyűlésben. Forrás: <https://www.parlament.hu/nemzetpolitika>

a gyűlöletbeszéd ellen, számonkérve az alapvető kisebbségvédelmi normák alkalmazását. A KMKF plénuma reményekkel és várakozásokkal tekint az európai integrációra, az újonnan megnyíló lehetőségekre, mint a belső határokat megszüntető schengeni folyamat, a Lisszaboni Szerződés adta európai polgári kezdeményezés intézményrendszere vagy akár az Európa jövőjéről szóló konzultáció.

Az elmúlt évek plenáris ülésein elfogadott állásfoglalások alábbi néhány eleme jól tükrözi a parlamenti nemzetpolitika álláspontját az európai kisebbségvédelemről, a kisebbségi jogok kiterjesztésének irányairól és a hatékony jogvédelmet elősegítő demokratikus standardokról.

A 2014-es plenáris ülésen elfogadott állásfoglalás például üdvözölte, hogy az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésén elfogadott 1985 (2014) számú határozat²⁷ a kisebbségvédelemben a kollektív megközelítést helyezi előtérbe, és megoldásként mutatja be a területi önkormányzati (autonómia-) megállapodásokat. A KMKF ennek kapcsán kifejezte meggyőződését, hogy csak olyan ország mondhatja el magáról, hogy európai módon kezeli a kisebbségek kérdését, amely megfelel ennek a világos európai elvárásnak. Hasonló módon, a 2018-as állásfoglalásában a KMKF üdvözölte, hogy az ET PKGY elfogadta a magyarországi delegáció tagjának jelentését²⁸ az európai regionális vagy kisebbségi nyelvek védelméről és támogatásáról. Előremutatónak ítélte, hogy az elfogadott 2196 (2018) számú határozat és a 2118 (2018) számú ajánlás megerősíti a Nyelvi Karta működését, elősegítve a kisebbségi nyelvek használatát és hivatalos nyelvként való elismerésüket is azokban a régiókban, ahol ezeket a nyelveket hagyományosan használják. A KMKF megállapította, hogy a dokumentum szorgalmazza a nyelvi küszöb rugalmas alkalmazását a közigazgatásban, valamint az anyanyelvű oktatást az iskoláztatás teljes idejére, így pontosítja és bővíti az ET kisebbségvédelmi, emberi jogi eszköztárát.

A KMKF 2018-as állásfoglalásában szorgalmazta, hogy az Európa Tanács erősödő kisebbségvédelmi standardjai az Európai Unió jogalkotásában is megjelenhessenek. Ezért egyöntetű támogatásáról biztosította a Minority SafePack európai polgári kezdeményezést, amely a nemzeti kisebbségek védelmét európai uniós keretben kívánja elősegíteni. A KMKF ugyanakkor üdvözölte az Európai Parlament 2018. február 7-i állásfoglalását az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről és megkülönböztetésmentességéről. Az EP állásfoglalása leszögezi, hogy az Unió felelősséggel tartozik a kisebbségek jogainak védelméért, ezért a KMKF sürgette

27 The situation and rights of national minorities in Europe, Res. 1985 (2014), jelentéstevő: Kalmár Ferenc

28 The protection and promotion of regional or minority languages in Europe, Res. 2196 (2018), jelentéstevő: Hoffmann Rózsa

egy átfogó EU-s kisebbségvédelmi keret kialakítását, hangsúlyozva, hogy a nyelvi és őshonos kisebbségeket az ET kisebbségvédelmi dokumentumaiban rögzített elveknek megfelelően kell kezelni.

Az állásfoglalások sorába illik a 2020 májusában elfogadott felhívás a nemzeti önazonossághoz való jog védelméről, amelynek alapján az Országgyűlés elsőpörő többséggel elfogadta 3/2020. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozatát.²⁹ E jogot a kezdeményezők az egyetemes emberi jogok közé kívánják emelni, mert egyének és közösségek számára ez biztosítaná, hogy elődeik anyanyelvét, kultúráját és szülőföldjük otthonosságát mindannyian megörökölhessék, és mindezt továbbadhassák az utódaiknak. A felhívás tehát az anyanyelv és a kultúra kontextusában értelmezi a szülőföld otthonosságát, olyan értékként, amely megörökölhető és továbbadható, vagyis a szülőföldben gyökerező nyelvi-kulturális örökségként.

A KMKF 2021-es állásfoglalásában megállapította: az Európa jövőjéről szóló konferencia párbeszédre ad lehetőséget arról, hogyan lehet a nemzeti identitásban rejlő erőt az európai társadalmak és az Európai Unió politikai stabilitásának és gazdasági versenyképességének megerősítésére fordítani. Visszautalva a 2020 májusában elfogadott felhívására, azt javasolta a konferenciának, hogy támogassa a nemzeti önazonossághoz való jog egyetemes emberi jogként való elismerését, ezzel erősítve az értékteremtő sokszínűséget mind az Unión, mind pedig a tagállamokon belül, és fogadjon el az őshonos közösségek védelmére vonatkozó európai normákat.

A 2023-as állásfoglalás az EU-tagjelöltek integrációjával kapcsolatban kiemelte, hogy a kisebbségek védelme az Unió egyik deklarált alapértéke. A KMKF emlékeztette a nemzetközi közösséget, hogy az egyéni és közösségi kisebbségi jogok tiszteletben tartása és a nemzeti kisebbségek védelme a demokrácia és a jogállamiság próbaköve. A fórum álláspontja szerint az az ország tekintheti magát az európai értékközösség részesének, illetve az első számú uniós csatlakozási feltételt teljesítőnek, amelyik megfelelően védi a nemzeti kisebbségeket, partnernek tekintve az érintett közösségeket.

Ebben a dokumentumban a KMKF különösen időszerűnek tartotta kifejezni, hogy a konfliktusokban a nemzeti kisebbségek bizonyulnak a legsérülékenyebbeknek. A kisebbségek védelme ugyanakkor jótékony hatást gyakorol az európai társadalmak biztonságára, demokratikus működésére és békés fejlődésére. A KMKF ezért szorgalmazza, hogy a kisebbségek identitása, kultúrája és nyelve olyan értékek legyenek, amelyeket az Európai Unió intézkedésekkel véd. A KMKF támogat min-

²⁹ Az Országgyűlés 3/2020. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozata a nemzeti önazonosság védelméről, Magyar Közlöny 2020/143. 3644–3645. – lásd a Mellékletben.

den olyan kezdeményezést, amely a kisebbségvédelmet a jogállamiság és az alapvető jogok EU-n belüli nyomon követésének részévé kívánja tenni, és az Európa Tanács kisebbségvédelmi eszközeit be kívánja építeni az uniós jogrendbe.

Összegzés

A 21. században is jelentős azoknak a nemzeti közösségeknek a száma, amelyek indokolttá teszik a nemzeti kisebbségekkel foglalkozó szakpolitikai munkát, legyenek azok a befoglaló államok politikáinak javítását célzó közösségi törekvések vagy akár az anyaországi politikák. A magyar nemzetpolitika hosszú és összetett intézményszerűségi folyamaton ment keresztül az elmúlt több mint harminc évben, mely idő alatt fokozatosan kialakultak a határon túli magyar közösségek képviselőivel való egyeztetés formái. A velük közös gondolkodás, a közös álláspontok kialakítása és a közös fellépés a kisebbségvédelem európai színterein a helyi törekvések esélyeit javítja.

Az egymással szolidáris, ám sokszor különböző kihívásokkal szembesülő magyar közösségek együttes célja a szülőföldön való boldogulás elősegítése, az Európát is gazdagító nyelvi és kulturális örökségük megőrzése a szülőföld otthonosságának megtartásával. A közös fellépés egyik eszköze a KMKF, amely a tapasztalatok megosztásának és az európai jó gyakorlatok szorgalmazásának színtere az egyes államok jogrendje szerint megválasztott parlamenti képviselők fórumaként.

A fórum a kelet-közép-európai nemzeti kisebbségek helyzetének javítását főként az európai kisebbségvédelmi standardok intézményesítésében és fejlesztésében látja. Ezért a KMKF az emberi jogok szélesítését szorgalmazza és a sokszor sérülékennyé váló közösségek kulturális értékeit igyekszik felmutatni. Ebből következik, hogy a társadalmak stabilitását biztosító európai megoldás keresésének igényével lép fel, rámutatva a kisebbségek és többségek előtt álló közös kihívásokra is.

Az Országgyűlés
3/2020. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozata
a nemzeti önazonosság védelméről¹

Az Országgyűlés a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma mint a térség államaiban élő 12 millió magyar ember választott képviselőinek reprezentatív politikai testületének felhívására, az első világháborút lezáró békekötések századik, valamint a kelet-közép-európai demokratikus rendszerváltoztatások harmincadik évfordulóján az alábbi politikai nyilatkozatot teszi:

1. Történelmi tény, hogy az első világháborút lezáró békekötések keretében az ezer esztendeje európai szülőföldjén élő magyarságot megfosztották nemzeti önrendelkezési jogának gyakorlásától, melynek következményeként minden tíz magyar ajkú emberből három, azaz mindösszesen közel 3,3 millió magyar a szülőföldjével együtt más államok fennhatósága alá került, ahol egy évszázada változó államalakulatok keretében és fogyatkozó lélekszámban él napjainkban is.
2. Statisztikai tény, hogy miközben a korabeli Magyarország területén élő nem magyar nemzetiségű emberek száma – a német ajkúakat ide nem számítva – az 1787-es népszámláláskor rögzített 4 935 000 főről az 1910-es népszámlálások adatai szerint 8 515 000 főre növekedett, addig 1920 és 2011 között a Magyarországgal szomszédos országok fennhatósága alá került magyarság száma a népszámlálási adatok szerint mindösszesen 3 278 000 főről 2 090 000 főre csökkent.
3. A huszadik századi megpróbáltatások – a Magyarország határain kívülre került Kárpát-medencei magyar közösségek ellen irányuló etnikai tisztogatási kísérletek, etnikai homogenizációs törekvések, valamint az 1990-ben történt demokratikus rendszerváltoztatásokat követően a térségre jellemző társadalmi és gazdasági nehézségek okozta elvándorlás – ellenére a küllhoni magyarság fájdalmas veszteségek, áldozatok és nagyszerű teljesítmények árán megőrizte az anyanyelvében, kultúrájában és szülőföldjében gyökerező nemzeti önazonos-

¹ Az Országgyűlés 3/2020. (VI. 16.) OGY politikai nyilatkozata a nemzeti önazonosság védelméről, Magyar Közlöny 2020/143. 3644–3645.

ságát. Ezáltal a Kárpát-medencében a magyarság napjainkban is viszonylagos nemzeti többséget alkot, és a térségben a magyar nyelvet beszélik a legtöbben. Ezen etnikai tényhelyzet a jövőre nézve is kiemelt felelősséget ró a magyar államra és Európa felelős politikai erőire a Kárpát-medence sorsának történelmi alakításában.

4. A Kárpát-medencében egy évszázada a Magyarországgal szomszédos államok fennhatósága alatt élő magyarok úgy maradtak hűségesek szülőföldjükhöz és a magyar nemzethez, hogy mindeközben lojális és értékteremtő polgáraivá és közösségeivé váltak azon országoknak, amelyekben élnek. Három évtizede a Kárpát-medencében élő külhoni magyarság – olyan időszakban, amelyben Európa nem volt mentes az erőszakos etnikai érdekérvényesítésektől sem – mindvégig alkotmányos eszközökkel, békés módon küzdött a jogaiért. A külhoni magyarság a térség valamennyi állama euroatlanti integrációjának, illetve integrációs törekvéseinek aktív támogatója, és politikai érdekképviselői által nélkülözhetetlen módon járul hozzá a térség geopolitikai stabilitásának és etnikumközi békéjének fenntartásához. Mindezek ellenére a Magyarországgal szomszédos egyes országokban élő magyar közösségek az elmúlt három évtized során folyamatosan a diszkrimináció számos formájával szembesülnek. A hátrányos megkülönböztetés a központi és regionális fejlesztési közpolitika, a kommunista időszakban elrabolt egyéni és közösségi tulajdonok visszaszolgáltatása, az oktatási jogok, az anyanyelvhasználati jogok, az államigazgatásban, illetve az igazságszolgáltatásban való részvételi jogok, valamint a politikai közbeszéd területén is érvényesül. Gyakran tapasztalható, hogy egyes országok állami hatóságai tudatosan megfélemlítik, illetve megalázzák a külhoni magyar közösségek tagjait és vezetőiket. Hasonlóképpen gyakori diszkrimináció áldozatai a külhoni magyarok akkor is, amikor a részükre törvényekben és egyéb jogszabályokban elviekben biztosított jogokat a gyakorlatban csorbítják, azok tényleges érvényesülését megghiúsítják.
5. A nemzeti sokszínűség nem veszélyforrást, hanem erőforrást képezhet egész Európa és a kelet-közép-európai térség valamennyi nemzete és állama számára. Ennek érvényesüléséhez az szükséges, hogy a térség államai az Európai Unióról szóló szerződés 4. cikkelye szellemében mindannyian ismerjék el a nemzeti önazonossághoz való jogot alapvető emberi jogként, és közösen határozzák meg annak a huszonegyedik századi kihívásokra megfelelő választ adó politikai és jogi tartalmát, valamint az így meghatározott jogot a gyakorlatban is biztosítsák a területükön számbeli többségben, illetve kisebbségben élő nemzeti közösségek számára egyaránt.
6. Kelet-Közép-Európában – és benne a Kárpát-medencében – nem az államhatárok, hanem az államok politikájának megváltoztatásával, a nemzeti ön-

azonossághoz való jogot ténylegesen és korszerűen biztosító jogi és politikai eszközökkel lehet mindenki számára növelni a szülőföld megtartóerejét, amely alapfeltétele a térségben élők biztonságának és jólétének.

7. Kelet-Közép-Európában – és benne a Kárpát-medencében – a biztonság, a politikai és társadalmi stabilitás, a gazdasági fejlődés és a jólét hosszú távú biztosítékát az jelentheti, ha valamennyi nemzeti állam minden polgára és azok közösségei számára elismeri a nemzeti önazonossághoz való jogot, azaz lehetővé teszi számukra, hogy elődeik anyanyelvét, kultúráját és szülőföldjük otthonosságát mindannyian megörökölhessék, és mindezt továbbadhassák az utódaiknak. Az anyanyelvtől és a kultúrától való elidegenedés, valamint a szülőföld otthonosságának elvesztése, illetve a szülőföldről való kényszerű elvándorlás globalizálódó világunkban a legközvetlenebb veszély, amely a térség valamennyi nemzetét és nemzeti államát fenyegeti.
8. Fentiekre tekintettel felhívjuk a kelet-közép-európai – és benne a Kárpát-medencei – államalkotó nemzetek parlamentjeit, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezeténél és az európai nemzetközi szervezeteknél közösen kezdeményezzék a nemzeti önazonossághoz való jognak mint alapvető emberi jognak az elismertetését.
9. Felhívjuk a kelet-közép-európai – és benne a Kárpát-medencei – államalkotó nemzetek parlamentjeit, hogy emeljék alkotmányos alapjoggá a nemzeti önazonossághoz való jogot, és azt szavatolják a gyakorlatban is az államaik területén élő minden őshonos nemzeti közösség számára. A Magyarország Alaptörvényében foglalt megoldáshoz hasonlóan a többségben élő nemzeti közösségek mellett a meghatározott feltételeknek megfelelő, számbeli kisebbségben élő őshonos nemzeti közösségeknek is biztosítsanak alkotmányban rögzített államalkotói jogállást.
10. Felhívjuk az Európai Bizottságot, hogy az uniós tagállamokban számbeli kisebbségben élő őshonos nemzeti közösségek több mint ötvenmillió tagjára – úgy is, mint európai adófizetőkre és választópolgárokra – tekintettel, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója által 2013-ban indított nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségvédelmi javaslatok tárgyában kezdeményezze kötelező érvényű uniós jogszabály megalkotását.
11. Felhívjuk az Európai Unió tagállamainak polgárait, hogy támogassák a Székely Nemzeti Tanácsnak az európai régiók gazdasági és kulturális fejlődését erősíteni hivatott, folyamatban lévő európai polgári kezdeményezését.
12. Felhívjuk az Európai Unió és az Európa Tanács intézményeit, hogy támogassák azon európai államok parlamentjeinek törekvéseit, amelyek a huszonegyedik században a nemzeti önazonossághoz való jogot az egyetemes emberi jogok részévé akarják tenni.

A kulturális és nyelvi sokszínűség az európaiság meghatározó jegye. Míg a múlt század totalitárius ideológiái a homogenizációt célozták, ma az EU és az európai társadalmak a sokféleségre épülnek. Ebben az Európában a nemzetenként és akár régióként is egyedi kultúrák, az abban is gyökerező identitások a kölcsönös megértés és tisztelet eszközét képezik. Az európai polgárok egymást erősítő identitáselemek hordozóiként kötődnek Európához, országukhoz és régiójukhoz is, vagyis ragaszkodnak a szűkebb és tágabb szülőföld által biztosított otthonossághoz. Ennek szemléltetésére készült a különböző európai területi kötődési mintázatok felvázoló térképsorozat a közigazgatás színvonalát mérő European Quality of Governance (2021) felmérés reprezentatív adatai alapján¹. A válaszadók 1-től 10-ig terjedő skálán (a leggyengébbtől a legerősebbig) értékelték a különböző területi egységekhez való kötődésüket.

A térképekből kitűnik, hogy a különböző földrajzi egységekkel kapcsolatos kötődések nem egymás ellenében alakulnak. Ugyanazon a területen például az európai és az országhoz való kötődés egyaránt magas mértékét is tapasztalhatjuk. Az adott régióhoz és országhoz való kötődés általában hasonló erősségű, a két kötődés különbségének térképre vetítése ugyanakkor kiemel nyelvi vagy nemzeti kisebbség által is lakott területeket, de olyan régiókat is, ahol a helyi kötődés mértéke bármilyen okból (pl. történeti-kulturális meghatározottságok) erősebb az átlagosnál.

¹ Charron, N. – Lapuente, V. – Bauhr, M. – Annoni, P. (2022): Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 2022(53), 5–23.

A térképek között helyet kapott az európai kisebbségvédelem két legfontosabb dokumentumának, az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény részes államait bemutató ábra, ahogy megtaláljuk az európai kisebbségek érdekvédelmi szervezeteinek jelentős részét tömörítő Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) tagszervezetei térképét is. A melléklet a Magyarország etnikai változatosságát bemutató térképpel zárul, amely a magukat nem, vagy nem csak magyarnak valló népesség országos mintázatán kívül két jellegzetes régió etnikai sokszínűségére is rámutat.

TÉRKÉPEK JEGYZÉKE

- | | |
|--|-----------|
| 1. Elsődleges területi kötődések az Európai Unióban (2021) | 105. old. |
| 2. Kötődés a régióhoz az Európai Unióban (2021) | 106. old. |
| 3. Kötődés az országhoz az Európai Unióban (2021) | 107. old. |
| 4. Kötődés Európához az Európai Unióban (2021) | 108. old. |
| 5. A Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény
és a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája
– részes államok, aláírók, különleges megállapodások | 109. old. |
| 6. FUEN tagszervezetek nyelvi csoportosításban (2024) | 110. old. |

Az 1–3., illetve 5–6. térkép szerzője: Léphaft Áron, közreműködő: Vass-Prékopa Angéla (6.) (2024), a 4. térkép szerzői: Léphaft Áron – Vékás Domokos; Az adatok forrása (1–4. térkép): Charron, N. – Lapuente, V. – Bauhr, M. – Annoni, P. (2022): Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 2022(53), 5–23.; 5. térkép: fuen.org, Language Diversity Map, FUEN, 2013; 6. térkép: Európa Tanács, coe.int; Az alaptérképek forrása (1–6. térkép): European Commission, Eurostat/GISCO, © EuroGeographics a közigazgatási határok esetében. Az 5. és 6. térkép esetében az XK (Koszovó) megjelölés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá összhangban van az 1244 (1999) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a koszovói függetlenségi nyilatkozatról szóló véleményével.

- | | |
|--|-----------|
| 7. Magyarország nem magyar nemzetiségű lakói (2022) | 111. old. |
| 8. Nem magyar nemzetiségűek Magyarország középső részén (2022) | 112. old. |
| 9. Nem magyar nemzetiségűek Magyarország dél-nyugati részén (2022) | 112. old. |

A 7–9. térkép szerzője: Kocsis Károly, HUN-REN CSFK Földrajztudományi Intézet, Budapest, 2024.

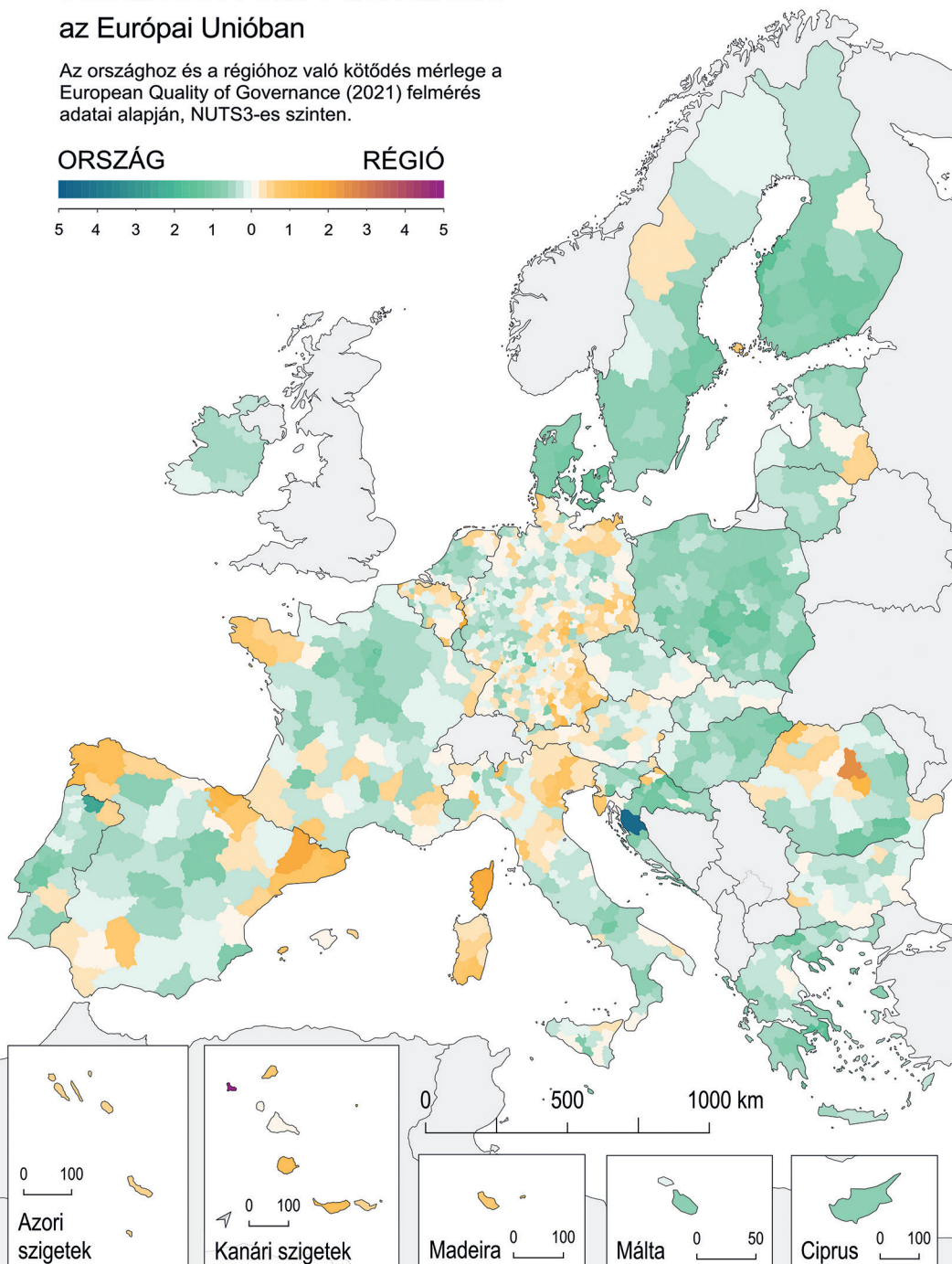
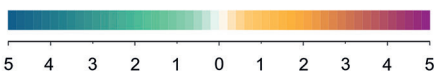
ELSŐDLEGES TERÜLETI KÖTÖDÉSEK

az Európai Unióban

Az országhoz és a régióhoz való kötődés mértéke a European Quality of Governance (2021) felmérés adatai alapján, NUTS3-es szinten.

ORSZÁG

RÉGIÓ

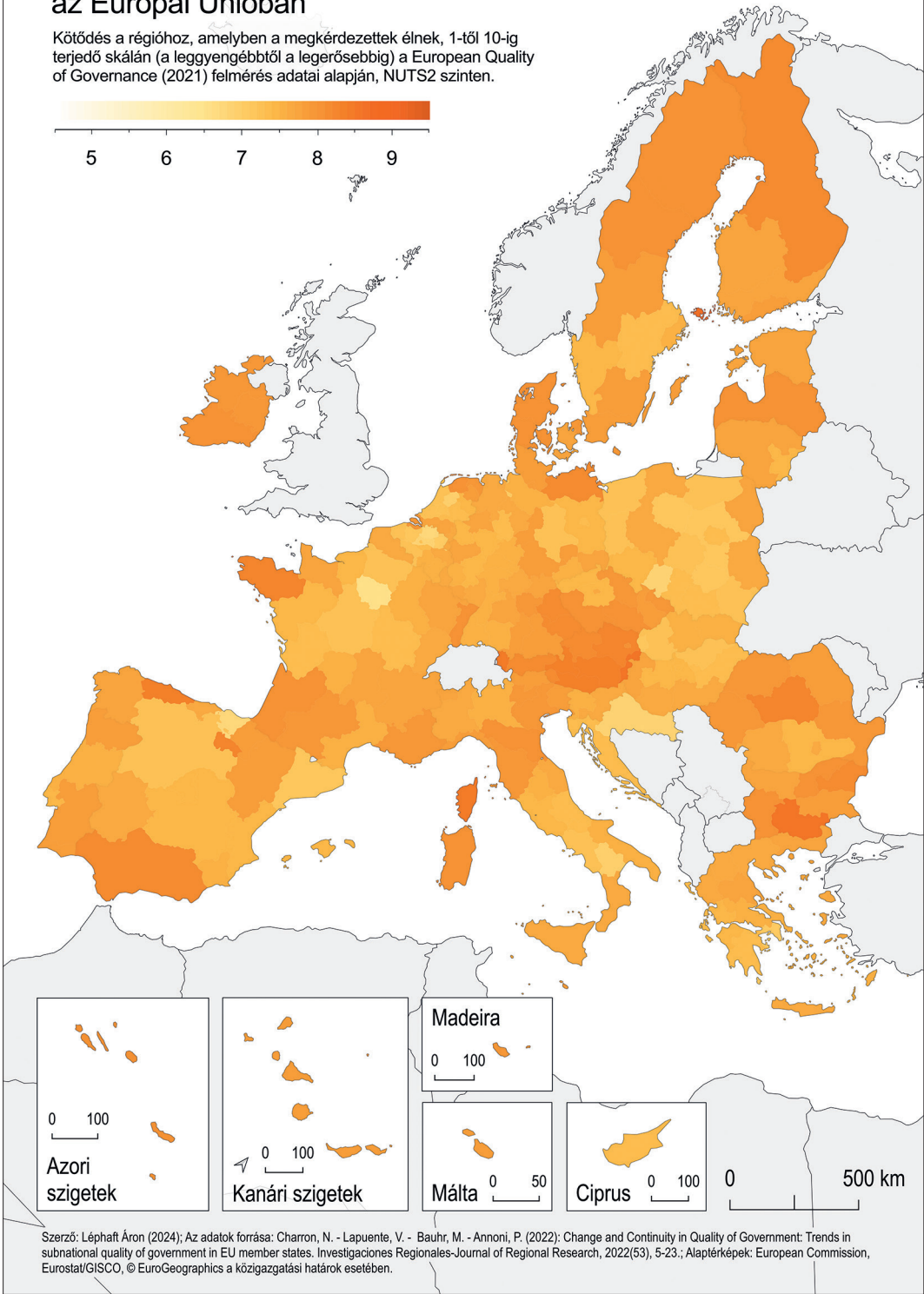
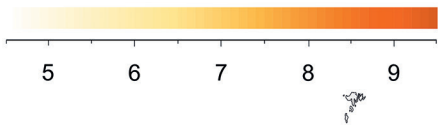


Szerzők: Léphaft Áron - Vékás Domokos (2024); Az adatok forrása: Charron, N. - Lapuente, V. - Bauhr, M. - Annoni, P. (2022): Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states. Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research, 2022(53), 5-23.; Alaptérképek: European Commission, Eurostat/GISCO, © EuroGeographics a közigazgatási határok esetében.

KÖTŐDÉS A RÉGIÓHOZ

az Európai Unióban

Kötődés a régióhoz, amelyben a megkérdezettek élnek, 1-től 10-ig terjedő skálán (a leggyengébbtől a legerősebbig) a European Quality of Governance (2021) felmérés adatai alapján, NUTS2 szinten.

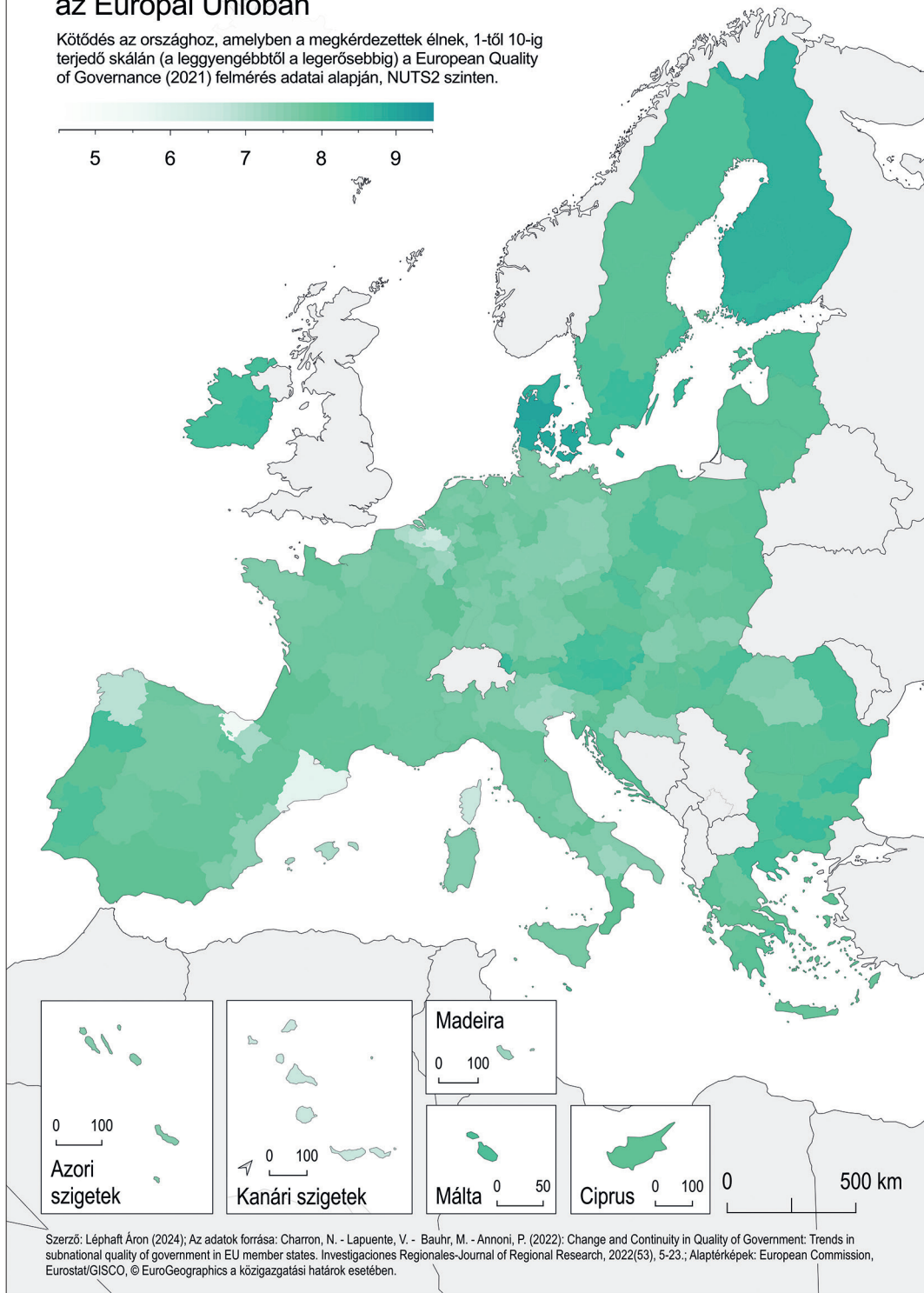
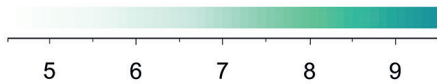


Szerző: Léphaft Áron (2024); Az adatok forrása: Charron, N. - Lapuente, V. - Bauhr, M. - Annoni, P. (2022): Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states. Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research, 2022(53), 5-23.; Alaptérképek: European Commission, Eurostat/GISCO, © EuroGeographics a közigazgatási határok esetében.

KÖTŐDÉS AZ ORSZÁGHOZ

az Európai Unióban

Kötődés az országhoz, amelyben a megkérdezettek élnek, 1-től 10-ig terjedő skálán (a leggyengébbtől a legerősebbig) a European Quality of Governance (2021) felmérés adatai alapján, NUTS2 szinten.

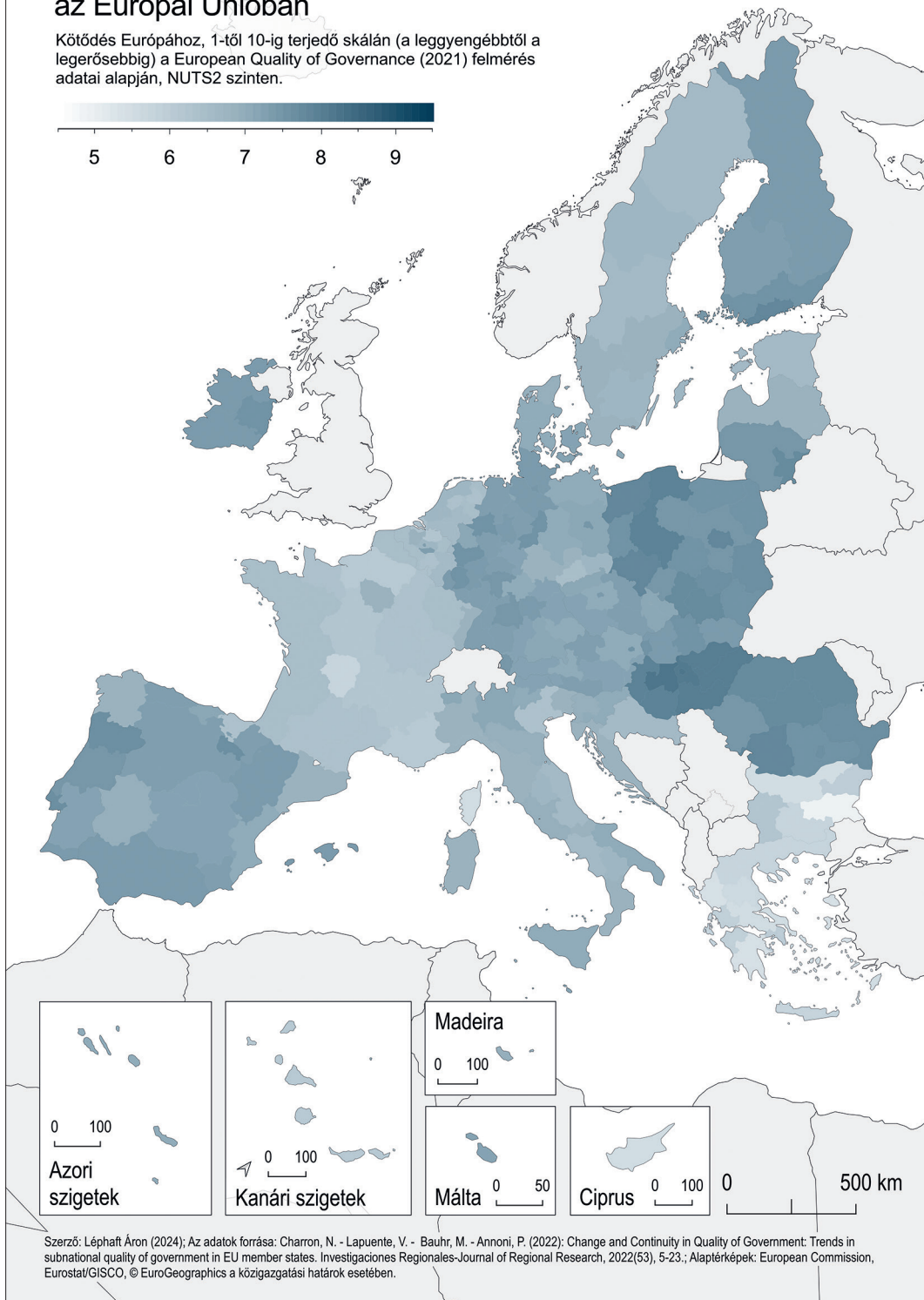
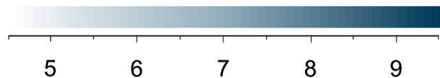


Szerző: Léphaft Áron (2024); Az adatok forrása: Charron, N. - Lapuente, V. - Bauhr, M. - Annoni, P. (2022): Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states. *Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research*, 2022(53), 5-23.; Alaptérképek: European Commission, Eurostat/GISCO, © EuroGeographics a közigazgatási határok esetében.

KÖTŐDÉS EURÓPÁHOZ

az Európai Unióban

Kötődés Európához, 1-től 10-ig terjedő skálán (a leggyengébbtől a legerősebbig) a European Quality of Governance (2021) felmérés adatai alapján, NUTS2 szinten.



Szerző: Léphaft Áron (2024); Az adatok forrása: Charron, N. - Lapuente, V. - Bauhr, M. - Annoni, P. (2022): Change and Continuity in Quality of Government: Trends in subnational quality of government in EU member states. Investigaciones Regionales-Journal of Regional Research, 2022(53), 5-23.; Alaptérképek: European Commission, Eurostat/GISCO, © EuroGeographics a közigazgatási határok esetében.

A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMÉRŐL SZÓLÓ KERETEGYZMÉNY ÉS A REGIONÁLIS VAGY KISEBBSÉGI NYELVEK EUROPÁI KARTÁJA

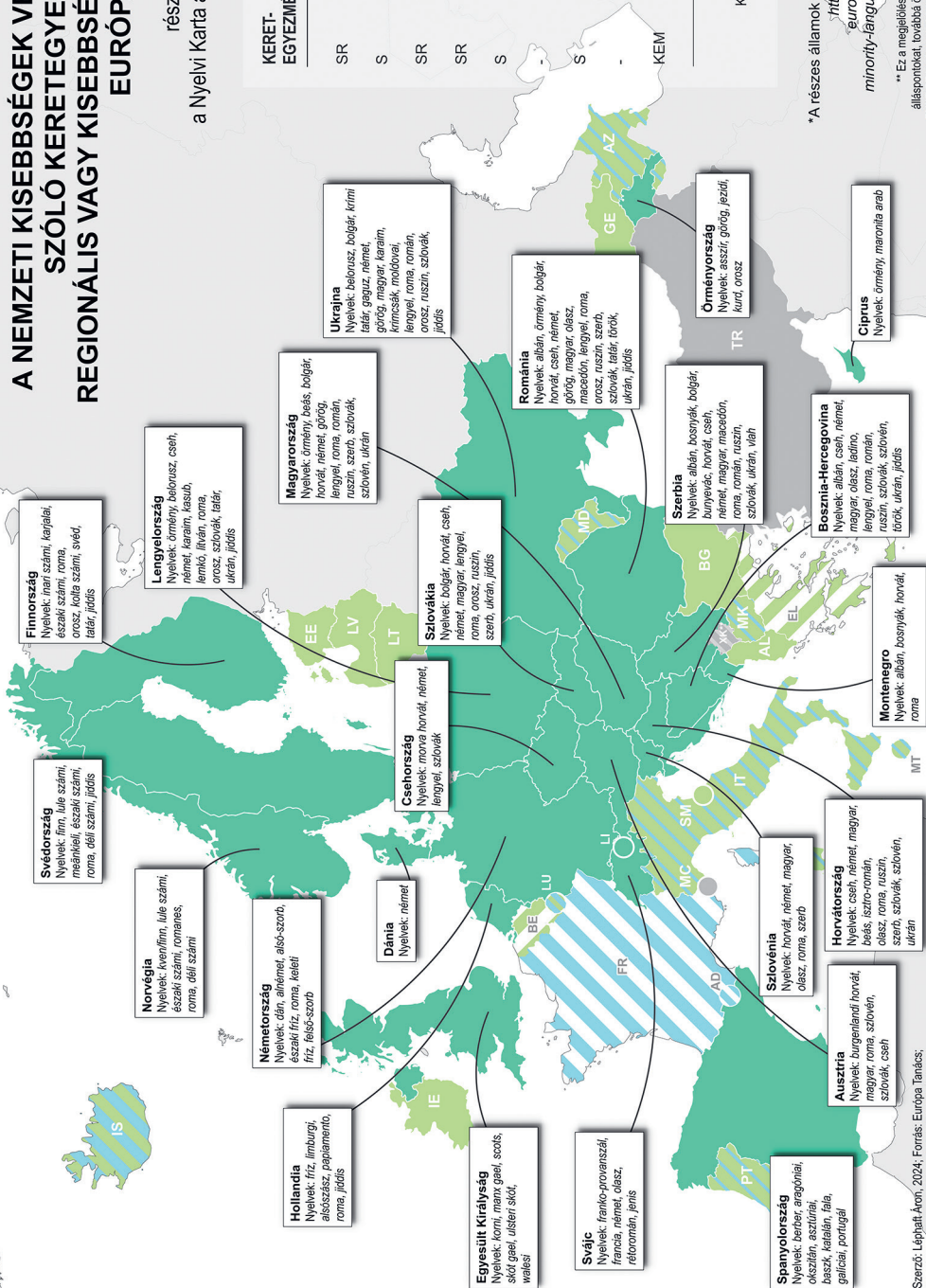
részes államok, aláírók,
a Nyelvi Karta által érintett nyelvek*

KERET- EGYZMÉNY	NYELVI KARTA
SR	SR
S	SR
SR	S
SR	-
S	S
-	S
S	-
-	-
KEM	

S - aláírás, R - ratifikáció,
KEM - különleges ellenőrzési
megállapodás

*A részes államok pontos vállalásairól lásd:
<https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/languages-covered>

** Ez a megjelölés nem érinti a jogállással kapcsolatos állapotokat, továbbá összhangban van az 1244 (1989) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi Bíróságnak a kosovói függetlenség nyilatkozatáról szóló véleményével.



Szerző: Lépáthi Anon, 2024; Forrás: Európa Tanács; Alapítvány: European Commission, Eurostat/GISCO, © EuroGeographics a közigazgatási határok esetében.

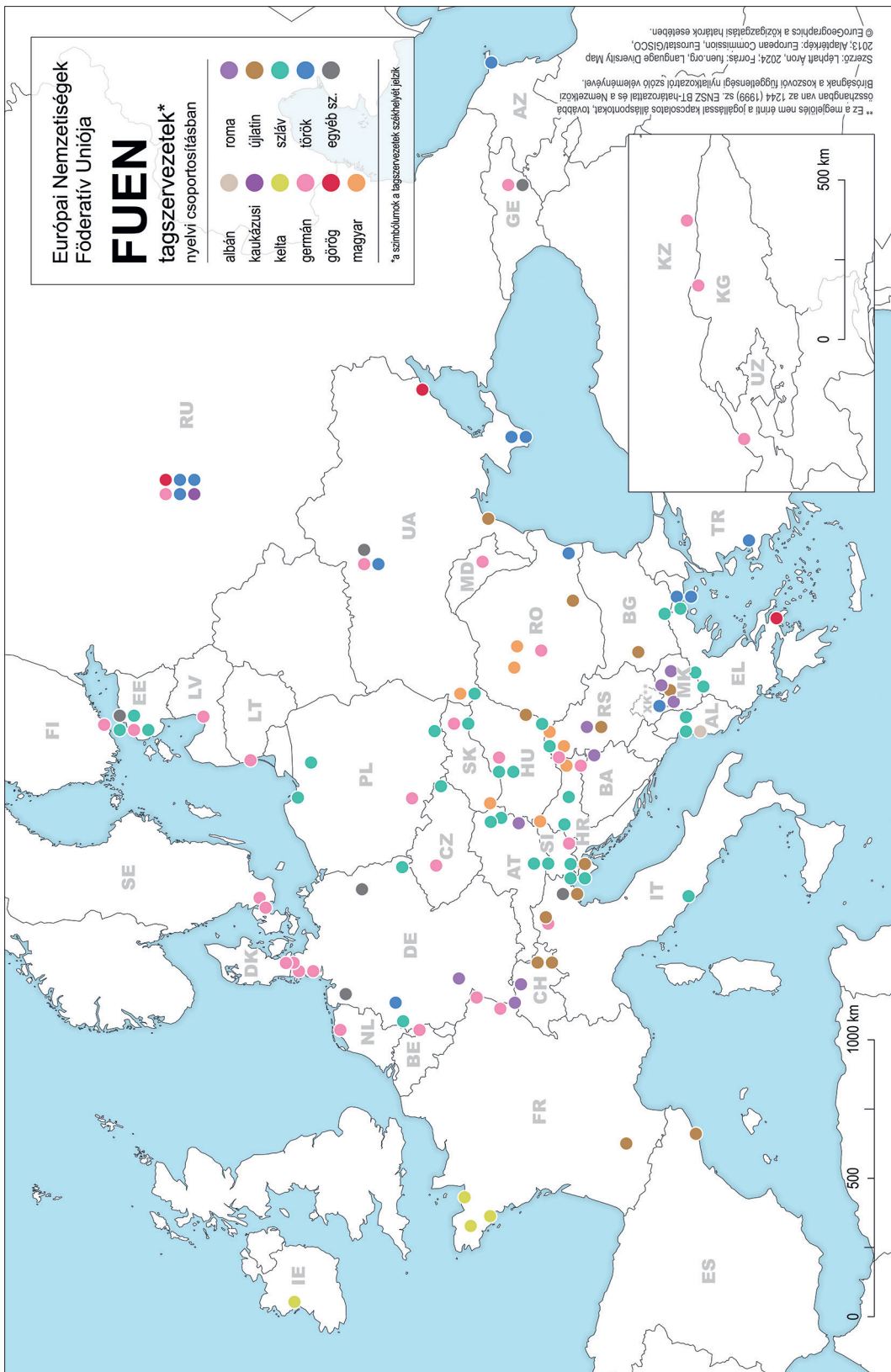
Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója

FUEN

tagszervezetek* nyelvi csoportosításban

albán	román
kaukázusi	újlatin
kelta	szláv
germán	török
görög	egyéb sz.
magyar	

*a szimbólumok a tagszervezetek székhelyét jelzik



** Ez a megjelölés nem érinti a jogállással kapcsolatos álláspontokat, továbbá
összhangban van az 1244 (1999) sz. ENSZ BT-határozattal és a Nemzetközi
Bűnösnek a korszoki függetlenségi nyilatkozattól szóló véleményével.

Szerző: Léphant Aron, 2024; Forrás: Iken.org, Language Diversity Map
2013; Alaplethe: European Commission, Eurostat/CIACO.

© EuroGeographics a közigazgatási határokat esetében.

MAGYARORSZÁG NEM MAGYAR NEMZETISÉGŰ LAKÓI (2022)

Szerző: Kocsis Károly Kartográfia: Kocso Fanni
© HUN-REN CSFK Földrajtudományi Intézet, Budapest, 2024.

