

# **A KISEBBSÉGEK JÖVŐJE A GLOBALIZÁLÓDÓ VILÁGBAN**

*Szerkesztette:*  
**Gömbös Ervin**

**MAGYAR ENSZ TÁRSASÁG  
2016**

**A könyv kiadását és az azt megelőző két konferencia megtartását a Nemzeti Együttműködési Alap (NEA) támogatása tette lehetővé.**

**© Magyar ENSZ Társaság**

**ISBN 978-963-89728-1-1**

*A kiadásért felelős*  
*Dr. Gömbös Ervin,*  
**a Magyar ENSZ Társaság főtitkára**

# TARTALOMJEGYZÉK

TABLE OF CONTENTS.....	4
ELŐSZÓ <b>Simai Mihály</b> <i>akadémikus</i> .....	5
A KISEBBSÉGEK FOGALMA A NEMZETKÖZI JOGBAN <b>Vizi Balázs PhD</b> ...	9
A KÜLHONI MAGYAROK ÉS A MAGYARORSZÁGI KORMÁNYZATI POLITIKÁK <b>Bárdi Nándor PhD</b> .....	21
AZ ENSZ KISEBBSÉGVÉDELMI NORMÁI <b>Prof. Dr. Kardos Gábor</b> .....	35
A VÉDELMI FELELŐSSÉG ELVE ÉS A KISEBBSÉGEK VÉDELME <b>Dr. Lakatos István</b> .....	51
A SZLOVÁKIAI MAGYAR KISEBBSÉG ÉS MAGYARORSZÁG <b>PhDr. Fazekas József – MUDr.Hunčík Péter</b> .....	65
RÉGI ÉS ÚJ KISEBBSÉGEK EURÓPÁBAN <b>Dr. Tárnok Balázs</b> .....	81
A MAGYAR ENSZ TÁRSASÁG KIADVÁNYAI .....	95

# RÉGI ÉS ÚJ KISEBBSÉGEK EURÓPÁBAN<sup>165</sup>

Dr. Tárnok Balázs<sup>166</sup>

## *A migrációs válság lehetséges hatásai az őshonos/hagyományos és bevándorló kisebbségek jogaira*

### 1. Elméleti alapok

A 2015-ös migránsválság során több vezető európai politikus előirányozta a migráns közösségek integrálásának kívánalmát a többségi társadalomba. Ez a folyamat hosszú távon a bevándorló közösségek asszimilációjához vezethet. Az Európában hagyományosnak számító nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek nyelve, hagyományai azonban az évszázados Európai értékek részét képezik, gazdagítva a kontinens történelmi kincseit, így e közösségek asszimilációja nem lehet kívánatos az európai döntéshozók számára. Ezért első lépésként szükséges definiálni és ennek mentén jogi státuszában megkülönböztetni a kétfajta kisebbségben élő közösséget.

Az első és legalapvetőbb megválaszolendő kérdés, hogy szükséges-e egyáltalán a kétfajta kisebbség elhatárolása? Véleményem szerint mindenképp szükséges, hiszen a megfelelő jogi védelem garantálásához elengedhetetlen, hogy pontosan definiáljuk az egyes kategóriákat, hiszen az őshonos európai népek kiemelt státuszának biztosítása, így kultúrájuk megőrzése is csak a szükséges jogi distinkciók alapján biztosítható.

Egyre több kisebbségi jogokkal foglalkozó szakjogász szerint érzékelhető az igény a kétfajta kisebbség közti különbségtételre, hiszen a megfelelő jogi distinkciók új helyzetet teremthetnének Európa őshonos közösségei számára.<sup>167</sup> A bevándorló kisebbségeket azért is szükséges megkülönböztetni az őshonos kisebbségektől, hiszen amíg az őshonos nemzeti közösségek külső hatalmi döntés eredményeként kerültek kisebbségi helyzetbe („border-shifting”),<sup>168</sup> a bevándorló

---

<sup>165</sup> Jelen tanulmány a szerző által 2015. november 17-én az MTA TK KI szervezésében megvalósult „Globális migrációs folyamatok és Magyarország – Kihívások és válaszok” c. konferencián elhangzott előadás és annak alapján írt értekezés módosított változata.

<sup>166</sup> Dr. Tárnok Balázs a PPKE-JÁK Doktori Iskola PhD-hallgatója. Témavezetője: Dr. Láncos Petra Lea. E-mail: [tarnokbalazs@gmail.com](mailto:tarnokbalazs@gmail.com)

<sup>167</sup> Ódor Bálint 2011. A nemzetpolitikai érdekvérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. Pro Minoritate folyóirat, 2013 őszi, 3-18.

<sup>168</sup> Gordos Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában. Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 70.

kisebbségek önkéntes vállalásuk alapján válnak részeseivé egy idegen társadalomnak. Ezen felül az is meghatározó, hogy amíg az őshonos közösségek történelmileg az európai nép részei, addig a bevándorló kisebbségek egy kulturális szempontból elértő alapokon nyugvó társadalomból érkeztek, emiatt integrációjuk külön kihívásnak számít. Harmadrészt tekintettel kell lennünk arra, hogy a migrációs válság közepette a migránsok jogainak védelmének kérdése különösen felértékelődött, valamint a társadalmi közbeszédben is kiemelt helyet foglal el, mellyel szemben az őshonos kisebbségek jogvédelme korántsem központi téma, az őshonos közösségek magukra maradtak, különös tekintettel azokra a kisebbségekre, amelyeknek nincs anyaállamuk.

Ezt az elhatárolást, illetve az őshonos közösségek többletjogainak biztosítását támasztja alá annak felismerése, hogy míg a bevándorló kisebbségek az európaiaktól teljesen eltérő kulturális alapokkal és történelmi hagyományokkal rendelkeznek, addig a kisebbségben élő őshonos közösségek és a többségben élő európai népek között kulturális azonosság és közös történelmi hagyományok figyelhetők meg. Másrészt a migránsok több országból, esetleg különböző földrészekről érkeznek, ekképpen az összetartozás-tudatuk sem annyira egységes, mint az évszázadok óta adott területen élő őshonos közösségek esetében. Az összetartozás-tudat pedig a nemzeti közösségek, így a kulturális sokszínűség fenntartásához elengedhetetlen, különösen a nemzeti közösségek európai integrációja miatt. Az integrációs hűség fenntartása elsődleges célja kell, hogy legyen az európai politikának, amely az őshonos közösségek esetében az előjogok megadásával biztosítható, a bevándorló közösségek esetében pedig közösségeik integrációjában történő érdekeltiségének előmozdításával.

Szent-Iványi István, egykori európai parlamenti képviselő szerint a bevándorló közösségekkel szemben „teljesen mások a többségi társadalom attitűdje és elvárásai, mint az őshonos, az évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben,” ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel. Szent-Iványi ennek okát abban látja (utalva Németország példájára, aki bár különbséget tesz a két kategória között, mégis tartózkodik a kisebbségi jogok kiterjesztésétől), hogy az európai államok félnek attól, hogy az őshonos kisebbségeknek juttatott jogokra idővel a bevándorló közösségek is igényt formálnak.<sup>169</sup>

Gál Kinga európai parlamenti képviselő felhívja rá a figyelmet, hogy a 2004-es és a 2007-es bővítéssel új helyzet alakult ki az Európai Unióban az „őshonos történelmi kisebbségi közösségek” vonatkozásában. Meglátása szerint, amennyiben olyan általános európai elvek érvényesítésére összpontosítunk, mint amilyen az önkormányzatiság, a szubszidiaritás, az anyanyelvhasználat, akkor

---

<sup>169</sup>Szent-Iványi István, Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák. In: TABAJDI Csaba (szerk.) 2009. *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft.

„kiküszöbölhetjük az új, a migráns kisebbségek integrálásának és az őshonos közösségek esélyegyenlőségének szembeállítását.”<sup>170</sup>

## 2. Definíciós kihívások

Az elméleti megközelítés másik kulcskérdése a kisebbség-fogalom pontos definiálása. Ilyen definíció jelenleg semmilyen jogi kötőerejű dokumentumban nem létezik, sem európai, sem nemzetközi szinten. Ennek ellenére számos szerző kísérletet tett a kisebbségfogalom átfogó definíciójának megalkotására, illetve több definíció és meghatározás született egyrészt a nemzetközi *soft law* keretében, másrészt politikai programok részeként. Utalva arra, hogy definíció csak nem kötelező jellegű nemzetközi dokumentumokban található, Jobbágy István megállapítja, hogy a nemzetközi közösség 1989 után ugyan megalkotott egyfajta keretjellegű kisebbségvédelmi minimumot (Keretegyezmény - 1995), de „nem határozta meg pontosan a kisebbségvédelem alanyait, s ezért a jogok érvényesíthetősége nagymértékben a befogadó állam, anyaállam, illetve a kisebbségek közötti erőviszonyok függvényé vált.”<sup>171</sup>

Az egyik legismertebb definíció Francesco Capotorti nevéhez köthető: „Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részeinek a sajátosságaitól, és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”

Egy általánosan elfogadott, univerzális kisebbségfogalom meghatározása óriási kihívás, tekintettel arra, hogy rendkívül eltérő egyes európai országok kisebbségekkel kapcsolatos felfogása és az erre alapuló alkotmányos berendezkedésük. A legtöbb országban mást-mást jelent a kisebbség fogalom a sajátos demográfiai jellemzők és alkotmányjogi kategóriák okán. Az Európai Unió tagállamai között sem tisztázott, ki mit ért „saját kisebbség” alatt.<sup>172</sup> Franciaország és Németország a kisebbségi jogokat leginkább a bevándorlói jogokkal azonosítja,<sup>173</sup> az uniós tagállam Görögország pedig még a kisebbségek alkotmányos létét sem ismeri el. A diplomáciában uralkodó felfogás, hogy az angol és francia nyelvben a nemzet az állammal egyjelentésű, így a megkülönböztetés azt fejezi ki, hogy a nemzeti kisebbségeknek van anyaállamuk, míg az etnikai

---

<sup>170</sup>Gál Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei. In: TABAJDI Csaba (szerk.) 2009. *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft.

<sup>171</sup>Jobbágy István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban – A kérdés szlovákiai vonatkozásai. *Magyar Kisebbség*, 24/2.sz. 194-208.

<sup>172</sup>Juhász Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek, In: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk) 2012. *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó. 52.

<sup>173</sup>Szent-Iványi, i.m.

kisebbségeknek nincs. Egy másik értelmezés szerint a nemzeti kisebbségek nagy létszámú, az etnikai kisebbségek pedig kisebb létszámú közösségekre utalnak.<sup>174</sup>

A nemzetközi *soft law* keretében elfogadott definíciók közül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201/1993. sz. ajánlása 1. cikkelyében olvasható megfogalmazás számít az egyik legjobban körülhatárolt kisebbségfogalomnak, azon belül is a *nemzeti kisebbségek* elsőszámú nemzetközi megfogalmazásának tekinthető. Eszerint „nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:

- a) ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai;
- b) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal;
- c) sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek;

d) kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében;

e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.“

Különösen nehéz az őshonosság feltételeinek meghatározása, melyhez több szempont szerint kellene közelíteni. Ilyen szempontok az időbeliség, számszerűség, kultúra, nyelv, valamint a csoportidentitás. Ezen felül az is kérdés, hogy az „*őshonos*” vagy a „*hagyományos*” nemzeti kisebbség a helyes kifejezés, illetve lehet-e egyáltalán helyes kifejezésről beszélni ebben a körben. E tekintetben érdemes megvizsgálnunk az egyes nemzetközi dokumentumok által használt kifejezéseket, melynek során külön tekintettel kell lennünk az angol és a magyar kifejezésekre.

Az ENSZ keretében elfogadott nyilatkozat *Az őshonos népek jogairól (United Nations Declaration on the Rights of Indigenous Peoples)*<sup>175</sup> leginkább az őslakos, természeti népek jogai védelmének rendezéseként értelmezhető, nem pedig a legújabb értelemben használt, a hagyományos nemzeti kisebbségekkel azonosítható őshonos fogalomként, bár a magyar fordításokban leginkább az őshonos kifejezéssel találkozhatunk.<sup>176</sup> A szintén az ENSZ szervezeti kereteibe tartozó Nemzetközi Munkaügyi Szervezet (International Labour Organization – ILO) 1989. évi 169.sz. *A független országokban élő őslakos és törzsi népekről szóló egyezmény (Convention concerning Indigenous and Tribal Peoples in Independent Countries)* szintén az őslakos,<sup>177</sup> törzsi népek jogait rendező jogforrásként értelmezhető. Az egyezmény megnevezése eltérő az egyes magyar nyelvű forrásokban,<sup>178</sup> például „a bennszülött és törzsi népek jogairól szóló”

<sup>174</sup>Kardos Gábor 2007. *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Budapest: Gondolat Kiadó. 122.

<sup>175</sup>[http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf)

<sup>176</sup>Ld.:Bakk Miklós: Nyelvi jogok, nyelvi rezsim és a demokrácia modelljei. In: Fábíán Gyula - Jakab Albert Zsolt (Szerk.): Bíró Gáspár Emlékkönyv. Kisebbségi identitás és önrendelkezés a globalizmusban. 34.o.

<sup>177</sup>Körtvélyesi Zsolt: Az őslakos népek jogai. Pro Minoritate,09-3-02.

<sup>178</sup>Vizi Balázs: A kisebbségek közéleti jogai és a lapp parlamentek. Fundamentum, 01-3-01.

egyezményként is megjelenik, így bár a fordítás nem egységes, tartalmában mindenképp az őslakos, bennszülött, törzsi népek jogait kívánja rendezni.

Ezzel szemben az Európa Tanács (ET) és az Európai Biztonsági Együttműködési Szervezet (EBESZ) dokumentumaiban már a „nemzeti kisebbségek” („national minorities”) kifejezéssel találkozhatunk. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése az általa elfogadott, fent említett 1201/1993 sz. ajánlásán kívül más jelentésekben is kitért a nemzeti kisebbségek jogaira, így például a Gross-jelentésben<sup>179</sup> vagy a Kalmár-jelentésben.<sup>180</sup> Ezen felül is találunk utalást a nemzeti kisebbségekre, ilyen például az Emberi Jogok Európai Egyezménye<sup>181</sup> 14. cikke, amely tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkriminációt. Az EBESZ pedig önálló hivatalt is felállított a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, melyet a Nemzeti Kisebbségügyi Főbiztos és hivatala lát el.

Az európai uniós politikai szintéren leginkább a „hagyományos” és „őshonos” nemzeti kisebbségek („traditional”, „autochthonous” national minorities) az uralkodó fogalmak. Így az Európai Parlament 2005-ös állásfoglalásában<sup>182</sup> a „hagyományos vagy etnikai kisebbségek” („traditional or ethnic minorities”) fogalmakkal találkozunk. Az állásfoglalás leszögezi, hogy a hagyományos vagy etnikai kisebbségek problémáinak legjobb kezelése a döntéshozatali eljárások során a szubszidiaritás és az önkormányzatiság elveinek figyelembe vétele a tagállam legjobb gyakorlataival összhangban. Ezen felül az állásfoglalás elismeri, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségi közösségeknek sajátos szükségleteik vannak, melyek különböznek más kisebbségi közösségek szükségleteiről, erre pedig az Uniónak nagyobb figyelmet kellene szentelnie, tekintettel e kisebbségek megnövekedett számára a kibővült Európai Unióban.<sup>183</sup> A FUEN (Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója) „őshonos, nemzeti kisebbségekről” („autochthonous, national minorities”) szól a kisebbségi közösségek jogait érintő alapdokumentumában.<sup>184</sup>

Külön említést érdemel az Európai Néppárt (European Peoples Party - EPP) által alkalmazott terminológia, mely a 2012. évi bukaresti kongresszusán elfogadott Alapprogramjában „őshonos nemzeti” és „hagyományos” kisebbségeket

---

<sup>179</sup>ET PK 1334 (2003) állásfoglalása - „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai mint az európai konfliktusok megoldását ösztönző forrás” - „Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe” – Id. bővebben: Görömbei Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra. Magyar Kisebbség, 2003-2-3.sz.350-367.

<sup>180</sup>ET Parlamenti KözgyűlésHatózat 1985 (2014) - A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában – forrás: Kisebbségkutatás, 2014/2.sz. – bővebben: Varga Péter: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok. Kisebbségkutatás, 2014/2.sz. 60-80.

<sup>181</sup>[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_HUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf)

<sup>182</sup>2005/2008 (INI) EP resolution on the protection of minorities and anti-discrimination policies in an enlarged Europe – EP állásfoglalás a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló és hátrányos megkülönböztetés-ellenes politikákról a bővítés utáni Európában.

<sup>183</sup>2005/2008 (INI) állásfoglalás 45-46. pont

<sup>184</sup>Charter for the autochthonous national minorities in Europe, 2006



(„*traditional minorities*”, „*autochtonous national minorities*”) említ, és nagyrészt az Európai Parlament 2005-ös állásfoglalására épül. Eszerint az „őshonos nemzeti kisebbségek és hagyományos kisebbségek jelen értelmezés szerint olyan csoportok, amelyek nemzedékek óta egyazon térségben honosak, miközben a határok megváltoztak.”<sup>185</sup> Ezen felül az Alapprogram kinyilvánítja a Néppárt azon meggyőződését, miszerint az Európai Unió „fokozatosan ki tudja fejleszteni a kisebbségekhez tartozó személyek és közösségek védelmét szolgáló, jogi kötőerejű közösségi [értsd: EU-] normákat és standardokat, miközben bátorítja a kisebbségi személyek és csoportok védelmét célzó pozitív intézkedések és politikai eszközök végrehajtását.” Az Alapprogram leszögezi továbbá, hogy „a legjobb gyakorlatok megosztásának elve képezi az őshonos nemzeti kisebbségek és a hagyományos kisebbségek konkrét és hatékony EU-stratégiájának alapját.”<sup>186</sup>

Meg lehet-e határozni egy általánosan elfogadhatónak tekintett kifejezést? Miként az a fent bemutatott példákban is kiderült, csak olyan *soft law* dokumentumokban sikerült közös nevezőre jutniuk az államoknak a kisebbség definíciójának megfogalmazását illetően, amelyhez egyik állam sem köteles csatlakozni. Ennek megfelelően jogi kötőerejű megfogalmazás nem alakulhatott ki, tekintettel az államok közti nézetkülönbségekre. Mindezek alapján jelen pillanatban nem lenne életszerű egy kötelező erejű definíció életbe léptetése, viszont a *soft law* elvárásait is lehet emelni, fokozatosan magasabbra téve a léctet a nemzeti kisebbségek védelme területén. Ezért is létezhet a jogirodalomban több, egyaránt elfogadott kifejezés. Ilyen az angol nyelvben az „*autochtonous*” vagy „*traditional*”, a magyar nyelvben pedig az „*őshonos*” vagy a „*hagyományos*”. Ha nem akarjuk vizsgálataink tárgyává tenni azon népcsoportokat, amelyek törzsi, természeti népekként értelmezhetők, akkor is több párhuzamos kifejezés alkalmazható azon nemzeti közösségekre, akik tipikusan és történelmileg egy adott területen élnek, és az adott területen a többségi lakossághoz képest kisebbségben vannak.

### 3. A kisebbségek jogainak jó gyakorlata

A legjobb gyakorlatok megosztásának első lépéseként azt tárjuk fel, hogy pontosan melyek lehetnek ezek a jó gyakorlatok, egyrészt a tagállam, másrészt nemzetközi jog szintjén.

#### 3.1 Magyarország

A tagállami jó gyakorlatokra a magyarországi nemzetiségek jogainak rendezését tekinthetjük az egyik kiemelkedő példának. Magyarországon a nemzeti kisebbségek, vagyis a nemzetiségek az Alaptörvény értelmében a magyar politikai

---

<sup>185</sup>Alapprogram 234. Pont – fordítás: Gordos Árpád. Forrás: Gordos Árpád: Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért. Pro Minoritate, 2014/3.sz. 134.

<sup>186</sup>Alapprogram 235. Pont – fordítás: Gordos Árpád. Forrás: Gordos, 2014, i.m. 135.

közösség részei és államalkotó tényezők,<sup>187</sup> akiknek joguk van az önazonosság szabad vállalásához és megőrzéséhez, az anyanyelvhasználathoz, továbbá helyi és országos önkormányzatokat hozhatnak létre.<sup>188</sup> A Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, valamint a nemzetiségként való elismerés feltételeit a nemzetiségek jogairól szóló törvény rendezi.<sup>189</sup>

Külön említést érdemel a külhoni magyarok kiemelt helyzete, melyet az Alaptörvény D. cikke, valamint a státustörvény<sup>190</sup> határoz meg. E kiemelt státusz történelmi, kulturális és nyelvi alapú közösségvállaláson alapul. Mindkét esetben, a Magyarországon élő nemzetiségek esetében, illetve a külhoni régiókban élő magyar nemzetiségű, de nem magyar állampolgár, saját hazájukban nemzeti kisebbségek esetében is valamilyen történelmi és jelenkori tényező<sup>191</sup> alapján a kisebbségben élő nemzeti közösségek többletjogokban részesülnek. A kisebbségben élő, Európában őshonosnak számító, hagyományosan az adott területen élő nemzeti közösségek gondjainak kezelésében e többletjogokkal felruházó megoldás irányadó lehet az európai politika számára.

Érdemes alaposabban megnéznünk, hogy a nemzetiségként való elismerés milyen feltételekhez kötött, annak feltételeinek meghatározása során milyen elméleti és gyakorlati szempontok érvényesülnek. A nemzetiségek jogairól szóló törvény 1.§. (1) bekezdése értelmében „nemzetiség minden olyan – Magyarország területén legalább egy évszázada honos – népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, a lakosság többi részétől saját nyelve, kultúrája és hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul.”

A feltételek meghatározásánál tehát érvényesülnek időbeli (legalább egy évszázada honos), számszerűségi (állam lakossága körében számszerű kisebbségben van), és kulturális, nyelvi különbözőségi szempontok. Ezen felül követelmény az összetartozás-tudat, valamint egyfajta célzatosság mindezek fenntarthatósága érdekében.

#### **4. Nemzetközi jog**

A nemzetközi jog kiemelkedő jogforrása a nemzeti kisebbségek jogainak meghatározásában az ENSZ keretében elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának<sup>192</sup> 27. cikke,<sup>193</sup> az első és máig egyetlen

---

<sup>187</sup>Magyarország Alaptörvénye, Preambulum, 7. bekezdés, valamint XXIX. cikk (1)

<sup>188</sup>Alaptörvény, XXIX. cikk (2)

<sup>189</sup>2011. évi CLXXIX. törvény a nemzetiségek jogairól

<sup>190</sup>2001. évi LXII. törvény a szomszédos államokban élő magyarokról

<sup>191</sup> Dave Sayers: Getting past the `indigenous` vs. `immigrant` language debate. – forrás: <http://www.languageonthemove.com/migration/getting-past-the-indigenous-vs-immigrant-language-debate>

<sup>192</sup> <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/ejd02.pdf>

világszintű emberi jogi egyezmény, amely kitér a kisebbségek védelmére.<sup>194</sup> Ez a cikk sem határoz meg azonban egységes kisebbségfogalmat, illetve nem deklarál kollektív jogokat sem. Ráadásul az angol és francia nyelvű dokumentumokban a „nemzeti” helyett „etnikai” kisebbség szerepel, azt csupán az okmány magyarországi ratifikálása során cserélték le a „nemzeti” jelzőre. Az ENSZ emberi jogi dokumentumaiban 1992-ben jelent meg a „nemzeti kisebbség” fogalma a Közgyűlés 47/135. sz. határozatában (*Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól*).<sup>195</sup> Ez volt tehát a nemzetközi közösség első próbálkozása, hogy önálló dokumentumban tegyen hitet a kisebbségi jogok védelmének szükségességére mellett.<sup>196</sup> A terminológiai mérföldkövet leszámítva azonban ez a dokumentum sem tartalmazott a korábbinál hatékonyabb jogvédelmi rendszert.<sup>197</sup>

Az Európa Tanács kereteiben születtek meg a 90-es évek közepén a nemzeti és etnikai kisebbségek európai minimumszabályai. 1992-ben fogadták el a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját*,<sup>198</sup> 1995-ben pedig a *Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt*.<sup>199</sup> E két okmány minimumelvárásokat fogalmaz meg a kisebbségek védelmében. Bár minden EU tagállam tagja az Európa Tanácsnak, e két kisebbségvédelmi keretszabályt már sokkal kevesebb állam írta alá és ratifikálta, ami jól példázza a kisebbségek védelmét szolgáló keretszabályok érvényesülését a nemzetközi jogban. Ezen felül a Karta tényleges hatását a végrehajtási mechanizmusainak hiányosságai is gyengítik,<sup>200</sup> így még az azt ratifikáló állam esetében is bizonytalan a dokumentum céljának érvényre juttatása.

Kevesebb konkrétummal találkozunk tehát a nemzetközi egyezmények tanulmányozása során, tekintettel arra, hogy ezen egyezmények java része csupán individuális jogokat biztosít a kisebbségeknek. Ezen felül, ahogy arról a fentiekben szó volt, a kisebbségeknek nincs nemzetközileg elfogadott definíciója, és a végrehajtási mechanizmusok is meglehetősen gyengének bizonyultak az eddigi

---

<sup>193</sup> PPJNE 27. cikk: „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”

<sup>194</sup> Szalai Anikó: A 27. cikk értelmezése az Emberi Jogok Bizottsága határozataiban. Kutatói blog 8. – 2014.07.21., [www.drshalaijaniko.hu](http://www.drshalaijaniko.hu)

<sup>195</sup> <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>

<sup>196</sup> Majtényi Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. Kisebbségkutatás - 12. évf. 2003. 1. szám

<sup>197</sup> Ld. Bővebben: Kardos Gábor: A kezdet nehézségeitől a normatív garanciákig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek. Kül-Világ, III.évf. 2006/1.sz.

<sup>198</sup> <http://www.hhrf.org/prominoritate/1996/nyar12.htm>

<sup>199</sup> <http://www.sogorcsaba.eu/docs/Keretegyezmény.pdf>

<sup>200</sup> Ld. Bővebben: Vogl Márk: A Nyelvi Karta szlovákiai alkalmazásának problémái - <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00073/pdf/017-060.pdf>, Kardos Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa, Kántor Zoltán - Eplényi Kata (szerk): Terveztés és határtalanítás. Lucidus, 2012.

tapasztalatok szerint. Ennek ellenére ezen rendszerekben is vannak olyan pozitív elemek, amelyeket érdemes kiemelni. Egyfelől ezek a dokumentumok a nemzeti kisebbségek jogait a nemzetközi együttműködés keretében és az emberi jogok gondolati rendszerében helyezik el. Másrészt deklarálnak olyan kisebbségi jogokat, amelyek hivatkozási alapként jelenhetnek meg a későbbi szabályozási törekvések során. Harmadrészt a gyenge végrehajtási mechanizmusok is életképessé tehetők a megfelelő jogi erővel történő felruházás esetén, így ezen gyakorlati tapasztalatoknak is hasznát lehet venni.

## 5. A kisebbségek jogainak védelme az Európai Unióban

Az Európai Unió kisebbségvédelemben betöltött szerepével kapcsolatban elsőként leszögezhető, hogy az európai integrációs szervezet hatásköre nem terjed ki a kisebbségben élő közösségek védelmére. Tekintettel a hatáskör-átruházás elvére, és arra, hogy a nemzeti kisebbségek többletjogainak garantálása egy hagyományosan politikailag érzékeny témakörnek minősül a kontinensen, a tagállamok e hatáskörüket nem ruházták át az Unióra, következésképp az Európai Unió általános hatásköre alapján nem hozhat ilyen rendelkezéseket. Ennek ellenére nem mondhatjuk, hogy ne lenne lehetőség az Európai Unió jogának keretei között a nemzeti kisebbségek védelmére. Ez a védelem azonban leginkább csak közvetett lehet, vagyis egyes jogi eszközök felhívhatók a kisebbségek védelmére is. Ilyen lehet az európai polgári kezdeményezés,<sup>201</sup> a regionális politika,<sup>202</sup> az Unió nyelvi jogi szabályai,<sup>203</sup> vagy a diszkrimináció tilalma<sup>204</sup> és az egyenlő bánásmód követelménye. Kollektív jogokat és közvetlen jogi védelmet azonban az uniós jog sem határoz meg.<sup>205</sup>

Az őshonos vagy hagyományos és bevándorló kisebbségek elhatárolásában az uniós cél az Európai Unió értékeinek védelme lehet, vagyis az őshonos közösségek jogainak megerősítésével azokat megszilárdítani integrációs hűségükben, a bevándorló kisebbségeket pedig érdekeltté tenni az európai integrációban és az EU értékeinek követésében.

Erre az Európai Uniónak hosszú- és rövidtávon is több lehetősége van. Rövidtávon, vagyis a jelenlegi hatásköri korlátok mellett a folyamatos tematizálás lehet a kiindulópont, például európai parlamenti állásfoglalásokkal, jelentésekkel,

---

<sup>201</sup> Ld.: MinoritySafePack – one million signatures for diversity in Europe és társai kontra Bizottság (T-646/13. sz.) ügy.

<sup>202</sup> Az európai polgári kezdeményezés és a regionális politika relációjában lásd: Izsák és Dabis k. Bizottság (T-529/13.sz) ügy a Székely Nemzeti Tanács „*Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért*” c. európai polgári kezdeményezésének bejegyzését elutasító bizottsági határozat megsemmisítése tárgyában

<sup>203</sup> Ld.: A Bíróság T-185/05 sz. Olaszország k. Bizottság ügyben 2008. 11. 20-án hozott ítélete, EBHT 2005 I-2077

<sup>204</sup> Ld.: Groener v. Minister for Education ügy, C-379/87, ECR (1989) 3967.o.; C-281/98. Sz. Angonese-ügyben 2000.június 6-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-4139.o.

<sup>205</sup> Az Európai Unió kisebbségvédelem tárgyában ld.bővebben: VIZI Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2013.

szakmai vitanapokkal<sup>206</sup> és egyéb politikai kinyilatkoztatásokkal. Fontos lenne megtartani a jelenlegi tudományos-szakmai műhelyeket, mint amilyen az Európai Parlament mellett működő Kisebbségügyi Munkacsoport. Ezen felül továbbra is irányadó az eddigi közvetett kisebbségvédelem gyakorlása, mind a parlamenti keretek, mind az Európai Unió Bíróságának esetjogában.<sup>207</sup>

A fő probléma ugyanakkor továbbra sem kerülhető meg: az uniós hatáskör hiánya. Hosszútávon tehát az őshonos közösségek jogállásának megfelelő rendezéséhez a hatáskörök kiterjesztésére lesz szükség, hiszen egyértelmű felhatalmazás nélkül bármilyen, a nemzeti kisebbségek védelmében tett uniós cselekvés kifogás tárgya lehet a korlátozott felhatalmazás elvének értelmében. Ezen felül egy önálló kisebbségvédelmi keretszabály az elmúlt években többször is felmerült, megalkotása azonban nem ért a politikai realitás szférájába. Bár jelentős szakmai párbeszéd alakult ki a tekintetben, hogy egy önálló kisebbségvédelmi dokumentum vagy az Európa Tanács keretdokumentumainak uniós átvétele lenne a járhatóbb út,<sup>208</sup> egyelőre mindkettő csupán kívánalomnak tekinthető a nemzeti kisebbségek pártfogói részéről.<sup>209</sup>

## 6. Javaslatok és jövőkép

Az első lépésnek az egységes, őshonosságot meghatározó definíció meghatározásának kell lennie, hiszen ez a kulcs az elhatárolásban. Ahogy az a Francesco Capotorti által készített javaslatból, az ET PK 1201/1993. sz. ajánlásából, az egyes politikai pártok által meghatározott fogalmakból, valamint a nemzetiségek jogairól szóló, jó nemzeti gyakorlatok érvényesülését példázó magyar jogszabály nemzetiségként történő elismerés feltételeiből kitűnik, több olyan szempont ragadható meg, amelyek a definíció megalkotásakor irányadóak lehetnek. Ilyen szempontok az időbeliség, számszerűség, földrajzi és történelmi tényezők, a nyelvi azonosság, összetartozás-tudat kifejezése és mindezek megőrzésére törekvés.

A Capotorti féle definíció, az 1201/1993.sz. ajánlás és a nemzetiségek jogáról szóló törvény szempontjai között is szerepel: a) számszerűségi és földrajzi kritérium, vagyis hogy az adott nemzeti közösség a lakosság körében az adott állam területén számszerű kisebbségben van (Capotorti definíciója ehhez még hozzáteszi, hogy az adott közösség nem domináns); b) kulturális, vallási vagy

---

<sup>206</sup> Például az Európai Parlament Petíciós Bizottságában (PETI) időközönként sorra kerülő szakmai fórumok, mint a 2016. január 26-án megrendezett vitanap - <http://www.hirek.sk/belfold/20160121161207/Europai-szinterre-viszik-a-vasuti-ketnyelvuseg-ugyet.html>

<sup>207</sup> Például a nyelvi diszkrimináció tilalma – Id.: LÁNCOS Petra Lea, 2012. *A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában*. Jogelméleti Szemle 2012/3

<sup>208</sup> Vizi, 2012, i.m. 70., VOGEL Sándor: Európai kisebbségvédelem. Erdélyi nemzetiségpolitikák. Teleki László Intézet, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 2001

<sup>209</sup> Kiváltképp, hogy az „esélyesebbnek” tartott verzió, az Unió ET egyezményeihez való csatlakozása a 2005 előtti alkotmányozási folyamatban elbukott.

nyelvi különbözőség kritériuma, ami ténylegesen különbözővé teszi az adott csoportot a többségtől; c) valamint, hogy mindez fenntartható legyen, tehát olyan összetartozás-tudat, identitás figyelhető meg, amely e kulturális, nyelvi vagy vallási sajátosság fenntartására, megőrzésére irányul.

Az 1201/1993.sz. ajánlás és a nemzetiségi törvény ezen felül időbeliségi korlátot is felállít: Magyarországon annak a közösségnek van nemzetiségi státusza, amely legalább száz éve honos az országban, míg az ET dokumentuma „rég, szilárd és tartós kapcsolat” fenntartását követeli meg az adott állammal. Miközben tehát a magyar szabályozás esetében egyértelmű száz évről van szó, az ET feltétele azonban értelmezésre szorul. Hasonlóképpen, az Európai Néppárt Alapprogramja időbeliséget kíván meg, szintén értelmezésre szoruló meghatározással, a „nemzedékek óta egyazon térségben honos” kritériumával. Kérdés tehát, hogy mennyi idő teszi az adott közösséget honossá, hagyományossá az adott területen, ott ahol e kritérium nem pontosan meghatározott.

Érdekesség, hogy az Alapprogram, a *FUEN Charter for the autochthonous, national minorities in Europe* c. dokumentumához, valamint az Európa Tanács 1735/2006.sz. ajánlásához<sup>210</sup> hasonló kritériumot is említ, a határok megváltozását (border-shifting).<sup>211</sup> Végezetül fontos megemlíteni, hogy az 1201/1993.sz. ajánlás fontos feltételt rögzít, amikor a nemzeti kisebbség meghatározását azzal kezdi, hogy ez alatt az emberek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai. Ennek ugyanis jogilag alapvető azonosítási pontnak kell lennie. A faktorok ilyen jellegű felsorolása azonban nem lehet teljes. Ahogy Dave Sayers is felveti, hogy gazdasági és szociális szempontokra is tekintettel kellene lenni az őshonosság meghatározásánál,<sup>212</sup> úgy további kritérium felvetését sem lehet kizárni.

A megfelelő definíció megalkotása után – vagy akár annak hiányában<sup>213</sup> – kerülhet sor az egyes többletjogok meghatározására. A kétfajta kisebbség elhatárolására véleményem szerint semmiképp sem a bevándorló közösségek jogfosztásával, hanem az őshonos közösségek kedvezményezett státuszának biztosításával kell sort keríteni, úgy, hogy utóbbiak bizonyos többletjogokat élveznének. Ilyen lehet a nyelvhasználati jogok kiterjesztése, a nemzeti közösségek intézményeinek támogatása, valamint az egyes nemzeti régiók megerősítése a regionális politika eszközeivel.

## 7. Konklúzió

Mindennek uniós szinten kell megvalósulnia. A nemzetközi egyezmények több pozitív megközelítést tartalmaznak, *soft law* jellegű és a gyenge végrehajtási

<sup>210</sup> <http://www.kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/208.pdf> - 339.o.

<sup>211</sup> Gordos, i.m.70.

<sup>212</sup> Sayers, i.m.

<sup>213</sup> Vizi Balázs: Protection without definition – notes on the concept of “minority rights” in Europe MINORITY RESEARCH 15:(1) pp. 7-26. (2013)

mechanizmusok miatt valódi erővel nem rendelkeznek. Az EU ugyanakkor magában hordozza – a hatásköri probléma rendezése esetén – a kikényszeríthető normák megalkotásának lehetőségét, amelyeknek kollektív jogok formájában kellene tartalmazniuk az őshonos nemzeti közösségeket érintő többletjogokat.

Mindezen kollektív jogi normák megalkotásánál irányadók lehetnek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiként értelmezett, nemzeti jogrendszerekben ismert jó gyakorlatok. Különösen fontos a fokozatosság elve a megvalósítás során: előbb a jelenlegi hatásköröknek megfelelő fellépés, majd a könnyebben meghatározható területeken történő jogkiterjesztés (például a nyelvhasználati jogok kibővítése), végül a hatáskörök kiterjesztése. Így valósulhat meg a kötelező erővel felruházott, őshonos közösségek jogait kiterjesztő uniós dokumentum elfogadása. E kedvezményes státusz megadása a hosszú távú európai érdekeket szolgálhatja, hozzájárulván az őshonos európai közösségek fennmaradásához és az európai értékek érvényesüléséhez.

## 8. Bibliográfia

- 1) SZENT-IVÁNYI István, Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák. In: TABAJDI Csaba (szerk.) 2009. *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft.
- 2) GÁL Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei. In: TABAJDI Csaba (szerk.) 2009. *Pro Minoritate Europae*. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft.
- 3) JOBBÁGY István: A kisebbségek fogalmának meghatározási problémája a nemzetközi kapcsolatokban – A kérdés szlovákiai vonatkozásai. Magyar Kisebbség, 24/2.sz. 194-208.
- 4) JUHÁSZ Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek, In: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk) 2012. *Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó.
- 5) KARDOS Gábor 2007. *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2007.
- 6) KARDOS Gábor: A kezdet nehézségeitől a normatív garanciáig: az ENSZ és a nemzeti kisebbségek. Kül-Világ, III.évf. 2006/1.sz.
- 7) KARDOS Gábor: A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának végrehajtási mechanizmusa, Kántor Zoltán - Eplényi Kata (szerk): *Térvesztés és határtalanítás*. Lucidus, 2012.

- 8) ÓDOR Bálint 2011. *A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után*. Pro Minoritate folyóirat, 2013 ősz, 3-18.
- 9) VIZI Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest: L'Harmattan Kiadó, 2013.
- 10) BAKK Miklós: Nyelvi jogok, nyelvi rezsim és a demokrácia modelljei. In: Fábíán Gyula - Jakab Albert Zsolt (Szerk.): Bíró Gáspár Emlékkönyv. Kisebbségi identitás és önrendelkezés a globalizmusban. 34.o.
- 11) KÖRTVÉLYESI Zsolt: Az őslakos népek jogai. Pro Minoritate, 09-3-02.
- 12) VIZI Balázs: A kisebbségek közéleti jogai és a lapp parlamentek. Fundamentum, 01-3-01.
- 13) VIZI Balázs: Protection without definition – notes on the concept of “minority rights” in Europe MINORITY RESEARCH 15:(1) pp. 7-26. (2013)
- 14) LÁNCOS Petra Lea, 2012. *A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában*. Jogelméleti Szemle 2012/3
- 15) GÖRÖMBEI Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra. Magyar Kisebbség, 2003-2-3.sz.350-367.
- 16) VARGA Péter: A Kalmár-jelentés: újra napirenden a kisebbségi jogok. Kisebbségkutatás, 2014/2.sz. 60-80.
- 17) MAJTÉNYI Balázs: Az ENSZ és a kisebbségek védelme. Kisebbségkutatás - 12. évf. 2003. 1. szám
- 18) VOGEL Sándor: Európai kisebbségvédelem. Erdélyi nemzetiségpolitikák. Teleki László Intézet, Pro-Print Könyvkiadó, Csíkszereda, 2001
- 19) GORDOS Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszzerű kérdései Európában. Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külföldi magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014.
- 20) Dave SAYERS: Getting past the `indigenous` vs. `immigrant` language debate. – forrás: <http://www.languageonthemove.com/migration/getting-past-the-indigenous-vs-immigrant-language-debate> - utolsó lekérdezés: 2016.01.23.
- 21) VOGL Márk: A Nyelvi Karta szlovákiai alkalmazásának problémái - <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00073/pdf/017-060.pdf> Utolsó lekérdezés: 2016.01.23.
- 22) A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában . Kisebbségkutatás, 2014/2.sz.
- 23) Szalai Anikó: A 27. cikk értelmezése az Emberi Jogok Bizottsága határozataiban. Kutatói blog 8. – 2014.07.21., [www.drszalaijaniko.hu](http://www.drszalaijaniko.hu) - Utolsó lekérdezés: 2016.01.23.



- 24) [http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_HUN.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_HUN.pdf)
- 25) [http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS\\_en.pdf](http://www.un.org/esa/socdev/unpfii/documents/DRIPS_en.pdf)
- 26) <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/ejd02.pdf>
- 27) <http://adattar.adatbank.transindex.ro/nemzetkozi/dec-h.htm>
- 28) <http://www.hhrf.org/prominoritate/1996/nyar12.htm>
- 29) <http://www.sogorcsaba.eu/docs/Keretegyezmény.pdf>
- 30) <http://www.kisebbssegkutato.tk.mta.hu/uploads/files/archive/208.pdf>
- 31) <http://www.hirek.sk/belfold/20160121161207/Europai-szinterre-viszik-a-vasuti-ketnyelvuseg-ugyet.html>