

## Európa Tanácsi határozat a nemzeti kisebbségek helyzetéről és jogairól

*Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése által április 8-án elfogadott A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában című 1985. (2014) számú Határozat az identitáshoz való joggal, a területi berendezkedés kialakításával, az anyanyelvi oktatással, az önálló oktatási intézmények létrehozásával, az anyanyelven történő tanulás folyamatosságával, a kisebbségi nyelvhasználati jogokkal, valamint a diszkrimináció elleni küzdelemmel kapcsolatban fogalmaz meg követendő útmutatást a 47 tagállam számára. A dokumentum fontos referenciaértékkel bír a külhoni magyarok szempontjából is.*

Kalmár Ferenc, a Fidesz-KDNP parlamenti képviselőjének az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2012-ben adott megbízatást *A hagyományos nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában* című jelentés elkészítésére. A képviselő áttekintette a kontinensen élő nemzeti kisebbségek helyzetét, a rájuk vonatkozó jogi szabályozást, tényfeltáró úton vett részt Szerbiában, Finnországban és Olaszországban. Ennek eredményeként készítette el a hagyományos nemzeti kisebbségekről szóló jelentését, amelynek alapján az ET Parlamenti Közgyűlése április elején 71 támogató, 11 ellenző szavazattal elfogadta a nemzeti kisebbségekről szóló 1985. (2014) számú Határozatot, valamint 58 igen, 16 nem szavazattal a 2040. (2014) számú Ajánlást.

A raportőr jelentésében – az ET által adott felhatalmazásnak megfelelően – a hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetére helyezte a hangsúlyt. A jelentés alapján készült határozat-tervezet azokat a nemzeti kisebbségeket határozta meg hagyományosként, „amelyek évszázadok óta ugyanazon a területen élnek és közös az identitásuk.” Ugyanakkor elismeri, hogy az ún. „új” kisebbségek, valamint a romák és a vallási kisebbségek helyzetének vizsgálata ugyanilyen fontossággal rendelkezik. A lehető legpontosabb javaslatok megfogalmazása érdekében azonban célszerűnek látta a sajátos jellemzőkkel rendelkező hagyományos kisebbségekre szorítkozni. Az ET Esélyegyenlőségi és Diszkrimináció-ellenes Bizottsága, valamint annak véleménye alapján a Parlamenti Közgyűlés azonban szűkítőnek találta a „hagyományos” jelzöt, ezért a határozat és az ajánlás szövegéből törölte. Meg kell jegyezni, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségekre való hivatkozás nem lett volna minden előzmény nélküli a tanácsi dokumentumok listájában: a 1735. (2006) számú A „nemzet” koncepciója c. Ajánlás például már felszólította a tagállamokat, hogy „fogadjanak el jogszabályokat és egyéb szabályokat, amelyek elismerik a hagyományos nemzeti kisebbségeket és azokat jóhiszeműen alkalmazzák.”<sup>1</sup> A külhoni magyarok szempontjából fontos, hogy a Határozat megerősíti és szövegszerűen áttemeli a nemzeti kisebbségek 1201. (1993) számú Ajánlásban elfogadott definícióját, amely a nemzetközi jogtudomány által kidolgozott meghatározásokból építkezik, és amelynek egyik lényeges eleme, hogy nemzeti

<sup>1</sup> Recommendation 1735 (2006) The concept of „nation”, 11. pont,  
<http://assembly.coe.int/Main.asp?link=/Documents/AdoptedText/ta06/EREC1735.htm>

kisebbség „(a)z embereknek egy államon belüli olyan csoportja, amelynek tagjai (...) régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal.”<sup>2</sup>

A Határozat fontos előrelépés a tanácsi dokumentumok sorában, mert előtérbe helyezi a kisebbségvédelem kollektív dimenzióját, a jól működő autonómia modellekre való hivatkozást, illetve felszólítja a tagállamokat, hogy vezessenek be területi önkormányzati megoldásokat minden érintett fél által elfogadott formában.

A kisebbségvédelem kollektív dimenzióját illetően a román képviselők nyújtottak be több módosító javaslatot, amelyet azonban sem az illetékes bizottság, sem a Közgyűlés nem támogatott. A javaslatok a Határozatban, illetve az Ajánlásban előforduló „nemzeti kisebbségek jogai” fordulatok felcserélését célozták a „nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogai” fordulattal, amely tagadná a kollektív jogok elismerését és kizárólag egyéni jogokat fogadna el a kisebbségvédelem területén. Több nemzetközi dokumentum párhuzamosan használja a két kifejezést. A nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény 3. Cikkének 2. bekezdése például így rendelkezik: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek a jelen Keretegyezményben foglalt elvekből származó jogait és szabadságaikat egyénileg, valamint másokkal közösségben gyakorolhatják.” Ezzel összhangban a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága által a Keretegyezményhez készített kommentár, valamint az ahhoz kapcsolódó három tematikus kommentár is kifejezetten elismeri a kisebbségi jogok közös dimenzióját. A Nemzeti kisebbségek jogairól szóló 1492. (2001) számú Ajánlás is következetesen a „nemzeti kisebbségek jogai” fordulatot használja.

A külhoni, különösen az erdélyi magyarok szempontjából kiemelkedő jelentőséggel rendelkeznek a Határozatnak a területi megoldásokra vonatkozó megállapításai. A jelentés ebben a tekintetben nagymértékben támaszkodott a Gross-jelentésként ismert 1334. (2003) számú Határozatra és Jelentésre, valamint a Helyi és Regionális Hatóságok Kongresszusa által elfogadott *Különleges státuszú régiók és területek Európában* c. 361. (2013) számú Határozatra. A Kalmár Ferenc munkájának eredményeként elfogadott Határozat ezekre alapozva szólítja fel a tagállamokat, hogy tekintsék át és használják útmutatóként a kollektív vagy csoportjogokat biztosító Alto Adige/Dél-Tirol, valamint Finnország gyakorlatát, továbbá vezessenek be területi önkormányzati megoldásokat minden érintett fél által elfogadott formában. A Székely Nemzeti Tanács tevékenységének és annak ismeretében, hogy az RMDSZ a saját autonómia-tervezete kidolgozásánál a dél-tiroli modellt alkalmazta kiindulási pontként, aligha meglepő, hogy a román képviselők megkísérelték gyengíteni a két nemzetközileg elismert legjobb gyakorlatra, mint követendő példára való hivatkozást. Módosító javaslatuk csak azokra az esetekre korlátozta volna a legjobb gyakorlatok útmutatóként történő követését, ahol azt helyénvalónak találják, valamint úgy látták, hogy azok nem feltétlenül szolgálnak érvényes modellként, illetve referenciaként a tagállamok számára. Az Európa Tanács képviselői azonban – a román javaslatokat elutasítva – kiálltak az

<sup>2</sup> Text of the proposal for an additional protocol to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, concerning persons belonging to national minorities, 1. Cikk. In: Recommendation 1201 (1993) on an additional protocol on the rights of national minorities to the European Convention on Human Rights. <http://assembly.coe.int/documents/adoptedtext/ta93/erec1201.htm>

autonómiák mellett és megerősítették, hogy a területi önkormányzati megoldások hozzájárulhatnak a kollektív kisebbségi jogok védelméhez.

A Határozat további lényeges részei felszólítják a tagállamokat, hogy helyi vagy regionális szinten mozdítsák elő a nemzeti kisebbségek által beszélt nyelvek hivatalos használatát, illetve tegyék meg a szükséges lépéseket az anyanyelven való oktatás folytonosságának biztosítására a középfokú oktatásban és a felsőoktatásban.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének plénuma elé került jelentés, valamint az annak alapján elfogadott Határozat és Ajánlás, amelyek az elmúlt másfél év munkájának eredménye, ugyan nem bírnak kötelező jogi erővel, de erős referenciaértékkel rendelkeznek az emberi jogok tiszteletben tartása mellett elkötelezett európai kormányok számára.

A külhoni magyar politikai szervezetek üdvözölték az Európa Tanács legújabb, kisebbségvédelemmel foglalkozó Határozatát és Ajánlását, áttörésnek és mérföldkőnek értékelték azt az európai kisebbségvédelmi törekvések sorában. A külhoni magyar vezetők leginkább azt emelték ki, hogy az Európa Tanács elismerte: vannak Európában olyan működő kisebbségvédelmi megoldások – mint például a területi autonómia – amelyeket sztenderdeknek tekinthetők és amelyek hozzájárulhatnak a többség-kisebbség viszony rendezéséhez. Külön hangsúlyozták továbbá a kisebbségek kollektív jogaira való utalást, valamint a nemzeti kisebbségek által lakott területen beszélt nyelv hivatalos használatának ösztönzését.

Fontos, hogy a Határozat továbbfejleszti a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos korábbi határozatokat és ajánlásokat, valamint a Keretegyezmény minimalista megközelítését. A kérdést a jövőben továbbra is célszerű az Európa Tanács napirendjén tartani és megállapításaira történő folyamatos hivatkozással, a benne foglaltak számonkérésével az ET általánosan elfogadott eszközévé, a gyakorlatban is számonkérhető sztenderdjévé fejleszteni.