



A NEMZETI KISEBBSÉGVÉDELEM JAVASOLT ALAPELVEI AZ EU-BAN

**POSSIBLE BASIC PRINCIPLES FOR THE
PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES IN THE EU**

-

**PRINCIPES FONDAMENTAUX PROPOSÉS POUR LA
PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES DANS
L'UNION EUROPÉENNE**

Dr. Kalmár Ferenc – Dr. Szili Katalin

Dr. Kalmár Ferenc – Dr. Szili Katalin

**NEMZETI KISEBBSÉGVÉDELEM AZ
EURÓPAI UNIÓBAN**

**POSSIBLE BASIC PRINCIPLES FOR THE
PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES
IN THE EU**

**PRINCIPES FONDAMENTAUX
PROPOSÉS POUR LA PROTECTION DES
MINORITÉS NATIONALES DANS L'UNION
EUROPÉENNE**

A NEMZETI KISEBBSÉGVÉDELEM JAVASOLT ALAPELVEI AZ EU-BAN

POSSIBLE BASIC PRINCIPLES FOR THE PROTECTION OF NATIONAL
MINORITIES IN THE EU

PRINCIPES FONDAMENTAUX PROPOSÉS POUR LA PROTECTION DES
MINORITÉS NATIONALES DANS L'UNION EUROPÉENNE

Második, javított kiadás.

Dr. Kalmár Ferenc – Dr. Szili Katalin

Közreműködő: Fekete Zsuzsanna
Lektor: Jacsó Zsuzsa, Tolnai Szilvia

© Dr. Kalmár Ferenc

© Dr. Szili Katalin

© Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.

Minden jog fenntartva.

Bármilyen másolás, sokszorosítás, illetve adatfeldolgozó rendszerben való tárolás
előzetes írásbeli hozzájárulással lehetséges.

Kiadó: Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt.
1016 Budapest, Gellérthegy utca 30-32.
Felelős kiadó: Erdélyi Rudolf vezérigazgató

ISBN 978-615-81432-6-4



MINISZTERELNÖKSÉG
NEMZETPOLITIKAI ÁLLAMTITKÁRSÁG



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

A NEMZETI KISEBBSÉGVÉDELEM JAVASOLT ALAPELVEI AZ EU-BAN

A XXI. század második évtizedének végére az Európai Uniónak számos kihívással kell szembenéznie. Lakosságának 10%-a tartozik az őshonos kisebbségek körébe. Ez több mint ötvenmillió embert jelent – szinte Spanyolország népessége – összeurópai szinten. Ugyanakkor az őshonos kisebbségek sorskérdéseit Európa ma nem vállalja fel, mi több, hallgat, mélyen hallgat. Eddig még általánosan elfogadott definíció sem került elfogadásra az őshonos, tehát szülőföldjén kisebbségben élő közösségek meghatározására. Ez olyan, mintha Hispánia nagyságú ország népességének jogállásával, jogaival, státuszával Európa közössége nem foglalkozna. Ez egyrészt olyan zárványokat jelent Európa testén, amellyel ezen közösségek tagjai másodrendű polgáraivá válnak az uniónak, hiszen nem élhetik meg zavartalanul identitásukat, az annak kiteljesedését jelentő anyanyelvi kultúrát, oktatást. Mindennap küzdeniük kell, hogy saját sorsukról, intézményekről döntéseket hozhassanak, hogy az unió által fennhangoztatott szubszidiaritás alapvető elvének figyelembevételével az öngazgatás, önkormányzás részesei lehessenek. Ez különösen figyelemre méltó annak tükrében, hogy van olyan tagországa az EU-nak, ahol a kollektív bűnösség elvét tartalmazó dekrétumok hatályban lehetnek és olyan is, ahol az autonómia törekvéseit, saját szimbólumok használatát nemzetbiztonsági kockázatnak tekintik.

Főleg a közép-kelet-európai nemzeti kisebbségek tekintetében érzékelhető a külön elbírálás, holott nemzeti kisebbségei többségében olyan őshonos közösségek, akik önhibájukon kívül kerültek kisebbségi sorba, s számukra az uniós polgárság sem hozta meg – a várakozásokkal ellentétben – az egyenlő bánásmód esélyét. Mindhiába a diszkrimináció tilalmának szabálya, annak betartásának ellenőrzése visszhang nélkül elmarad, a szankciókat már nem is említve. Ezért is fogalmaztuk meg, hogy Európa hallgat, mélyen hallgat, mi több, a be nem tartott, hangzatos elvek mögé bújik.

Ugyanakkor, ma e tárgyban egyáltalán létező – elsősorban a magyar képviselők által elkészített ET dokumentumok és az egyes államok törekvései egymással ellentétes irányokat mutatnak a nemzeti kisebbségvédelem terén.

Egyrészt az elmúlt években számos olyan határozat és jelentés került elfogadásra a kisebbségek védelme ügyében az Európa Tanácsban, valamint az Európa Parlamentben, amelyek az egységes, alapvető, az identitás megőrzését segítő standardok kidolgozásának irányába mutatnak.

Ebben különösen úttörő szerepet képviseltek a magyar politikusok, hiszen két és félmillió magyar nemzettársunk él az anyaországtól elcsatolt területen.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése (ET PKGY) 1735 (2006) számú határozatával fogadta el Frunda György ajánlását, melyben rögzíti a kulturális és nemzeti közösségek természetes személyek jogaihoz hasonlatos szabályozás szükségességét, továbbá államalkotó tényezőként történő elismerésüket, alanyi jogukat a nemzeti identitás megőrzésére, ápolására. Az ajánlás kiterjed a kollektív védelem szükségességén, a hagyományos nemzeti kisebbségek elismerésén túl a pozitív diszkrimináció szükségességére, például a kisebbségek részarányos foglalkoztatására.

Ugyancsak az ET PKGY 1985(2014) számú határozattal elfogadott, Kalmár Ferenc által jegyzett jelentés további finomításokkal a kisebbségi jogok védelme, az önrendelkezés, a területi önkormányzati megoldások, a nyelvi, kulturális autonómia fontosságát, a kollektív jogok elismerését, továbbá a diszkrimináció különböző formáinak tilalmát rögzíti.

Hoffmann Rózsa jelentése 2196 (2018) számon került elfogadásra. A határozat felszólítja a tagállamokat, biztosítsák a kisebbségek nyelvi jogait, az anyanyelven történő tanulás lehetőségét az iskoláztatás teljes idejére, a monitoring eljárás kiterjesztését.

Az ET Régiók Kamarája Magyar Anna jelentését 2017-ben fogadta el a regionális kisebbségi nyelvek létéről,¹ melyben a Nyelvi Chartában foglaltak betartására, a nyelvi oktatásban a források biztosítására, a kisebbségi nyelvek megőrzésére szólítja fel a tagországokat.

Sikeres aláírásgyűjtéssel támogatta több, mint egymillió európai polgár az RMDSZ és a FUEN által indított Minority SafePack (kisebbségvédelmi) kezdeményezést, mely számos, a közösségeket érintő kérdést terít. A szervező bizottság 2020. január 10-én nyújtotta be az Európai Bizottsághoz (COM) a hitelesített aláírásokat, amellyel elindulhatott az eljárás és így az EP előtt is bemutatották három hónapon belül a polgári kezdeményezést.

Fontos állomás a Székely Nemzeti Tanács pernyertessége, mely alapján elindult a nemzeti kisebbségi régiók létrejöttét támogató európai polgári kezdeményezés aláírásgyűjtése.

Az Európai Parlament (EP) 2018 februárjában Csáky Pál képviselő előterjesztésére határozatot² fogadott el az uniós tagállamokban élő kisebbségek védelméről

¹ <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075c431>

² [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937(RSP))

és megkülönböztetés mentességéről. Ebben a többi közt az őshonos kisebbségek jogainak védelmét, ezen belül is az EU felelősségét, az implementáció és a jogi keretek javítását tűzi zászlajára, azzal, hogy az EU egy éven(!) belül vizsgálja felül e tárgyban a tagországok helyzetét.

Ugyancsak 2018 őszén fogadta el az EP Nagy József képviselő által beterjesztett „Az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról (2018/2036(INI))” szóló jelentést, melyben az uniós minimumkeret egységes, szankciókkal kiegészített megfogalmazásának szükségességét sürgette.

A magyar politikusokhoz köthető kezdeményezéseken túl említenünk kell a Gross-jelentést, továbbá a Schuster-jelentést, hiszen mindkettő fontos mérföldkőve az európai kisebbségi soft-law csokornak.

Az ET PKGY 1334 (2003) számú ajánlással fogadta el „Az autonóm régiók pozitív tapasztalata, mint konfliktusmegoldást eredményező forrás Európában” című ún. Gross-jelentést. Eszerint a nemzeti közösségek államon belüli önrendelkezési joga az autonómia, mely lehetővé teszi a kisebbségek számára, hogy gyakorolják jogaikat, megőrizték kulturális önazonosságukat. Mivel az autonómia államon belüli megoldás, a kisebbségek egyidejűleg garantálják az állam területi integritását, egységét.

A 1832/2011 számú határozat³ – magyar kezdeményezésre – a tagállamok feladatává teszi az autonómia szavatolását. Az erre vonatkozó módosító indítványt Gaudi-Nagy Tamás és Kalmár Ferenc terjesztette be, és meg is szerezte a kellő számú támogatást ahhoz, hogy azt az ET PKGY elfogadja. Az eredeti, Marina Schuster által készített jelentés a nemzeti önrendelkezés és az államiság elvének egymáshoz való viszonyát tisztázza. Célja a nemzeti kisebbségi törekvések jogszerű kereteinek biztosítása volt, mivel az Európa Tanács korábbi, a kisebbségvédelmi keretegyezményébe foglaltak meglehetősen puha előírások voltak.

Hivatkoznunk kell Louis Michel (2013/2078(INI)) az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban jelentésére, mely részletesen foglalkozik a többi között a megkülönböztetés tilalmával a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak terén is.

³ “National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification”
<https://www.refworld.org/pdfid/4e608a092.pdf>

Másrészről az tapasztalható, hogy az egyes nemzeti kormányok a skót, a katalán, az ukrán folyamatok miatt, inkább szűkíteni szeretnék ezeket a jogokat. Kimondva, vagy kimondatlanul centrifugális erőnek tekintik a nemzeti kisebbségeket, következésképp inkább ezek integrációját szorgalmazzák a többégi társadalmakba.

Egyre több európai politikus, valamint a kisebbségvédelemmel foglalkozó intézmény képviselői, de mi magunk is valljuk, hogy egyre sürgetőbb és szükségesebb egy egységes európai dokumentum elfogadása, melynek szabályozása kogens, így az elveit az EU-tagállamok kötelesek majd beépíteni saját nemzeti szabályozásukba.

Itt az ideje, hogy kimondjuk: az EU saját szabályaiba is ültesse át és gyakorlatában is valósítsa meg az ET-ben kimunkált alapelveket. Az ET egy standardképző intézmény, gyakorlatilag az európai demokrácia szellemi műhelye. Az EU-nak, mint integrációs szervezetnek hasznosítania kell ezeket a kidolgozott alapelveket, és politikai súlyánál fogva meg kell követelnie tagállamaitól az ET dokumentumokban foglalt alapelvek implementációját.

Láthatóan nem kerülheti meg az Európai Parlament, hogy felelősséggel az európai polgárság felé egy olyan keretszabályt dolgozzon ki, amely egyesíti a kelet-európai etnikai és a nyugatos polgári szemléletet.

Vannak vélemények, melyek hangoztatják, hogy a nemzeti kisebbségvédelem továbbra is maradjon nemzetállami hatáskörben, mert Európában nagyon különböző helyzetek találhatóak e téren. Természetesen el lehet fogadni az országspecifikus szabályozást, de akkor sem tekinthet el az intézményrendszer az alapelvekkel is harmonizáló, azoknak megfelelő szabályrendszer rögzítésétől, mely az EU által kinyilvánított, elfogadott, kötelező és kikényszeríthető elveket tartalmazza, s mely keretet szab az országspecifikus intézkedéseknek.

Ha minden más területen elvárt az európai demokratikus elveknek való megfelelés, be nem látható, hogy ezen a területen miért nem teremt és követel meg egy közös elvárható standardot az EU, különösképpen annak figyelembe vételével, hogy az uniós felvételi során kisebbségekből is „vizsgázni” kell! (S, ha már vizsgázni kell, miért nincs követés, de ez már egy másik dolgozat témája lehet.) Európának, tehát elsősorban az őshonos nemzeti kisebbségei irányába rendeznie kell sorait! Sürgősen, mielőtt még a bevándorló kisebbségek státuszkérdéseivel való kollízió újabb feszültségpontot jelentene, a már gyülekező sötét felhőkkel terhelt európai horizonton.

Mindezekre tekintettel javaslatot teszünk a következő alapelvek megfogalmazására.

1. A nemzeti kisebbségek ügye nem belügy, hanem európai ügy

Az európai történelem bizonyítja, hogy a kontinens politikai elitje képtelen volt választ adni azokra a nemzeti kisebbségi kérdésekre, melyek legtöbbször a politikai feszültségek, konfliktusok, emberi jogok megszegésének fő okait képezték. Ez nem csupán a múlt jellegzetessége, ma is aktuális probléma. Európa államainak és intézményeinek bátran fel kell tárniuk és foglalkozniuk kell az őshonos kisebbségek helyzetével.

Elsősorban azért, mert az európai béke és stabilitás megőrzésében elsődleges és különlegesen fontos szerepet játszik.

A kontinens egyes részein a kisebbségben élő nemzeti közösségeket többnyire nem védik, vagy csak részben védik jogszabályok, így ők a többség önkényének vannak kiszolgáltatva. A múlt és jelen szabályai alacsony hatékonyságúak és ezért az őshonos kisebbségben élő személyek száma jelentősen csökkent. Jelenleg Európában a lakosság több mint 10%-a tartozik az őshonos kisebbségi közösségekhez. Majdnem minden tagállamban található ilyen közösség.

Itt kívánjuk megjegyezni azon hiányosságait a mai szabályozásnak, hogy nem tesz különbséget az őshonos (autochton), s a bevándorló kisebbségek között. Az egyezségokmányból fent idézett cikk értelmezésében az Emberi Jogi Bizottság rámutat, hogy az első fordulat, – bár úgy tűnik, kizárja az újonnan érkezőket – mégis joghatósága alá von minden az állam határain belül élő személyt.

Fontos feladat azonban, **megkülönböztetni az őshonos nemzeti közösségeket a gazdasági bevándorlótól és a migránsoktól. Sajnos, vannak Európában olyan szakmai és politikai törekvések, melyek e fogalmak összemosisával kívánják a problémát elkenni.**

2. Az állampolgárság elválhat a nemzeti identitástól

Az állampolgárság nem szükségszerűen azonos a nemzethez tartozással.

Kijelenthető, hogy az EU-n belül az állampolgárság és a nemzeti hovatartozás nem lehetnek ellenségeskedést generáló ellentétes fogalmak, tekintettel a közös érdekekre és értékre.

A mindenkori hatalmak elvárták és néhányuk még ma is elvárja, hogy a területükön élő nemzeti közösségek identitása automatikusan kövesse az állampolgárságot. Másként fogalmazva, az állampolgár kötelezően igazodjon, még ha nemzeti kisebbséghez tartozik is, a többségi társadalom önazonosság-

gához. Ebből komoly feszültségek adódtak és adódnak, melyek nem csupán konfliktusforrást jelentenek a többség és kisebbség között, hanem egyben Európa békéjét és stabilitását veszélyeztetik. Az általunk megfogalmazott elv rögzítése hozzájárul a többségi önkény megszüntetéséhez. Az EU tagországokban és a csatlakozni kívánókban a többségi státusz nem jelenthet hegemoniát a kisebbség fölött.

„Mindenkinek három tekintetben kell elismerést kapnia: integritásában, mint mással nem helyettesíthető egyén, mint egy etnikai vagy kulturális csoport tagja, és mint polgár, vagyis a politikai közösség tagja egyforma védelemben és tiszteletben kell, hogy részesüljön” – ahogy Jürgen Habermas „Az állampolgárság és nemzeti identitás” cikkében fogalmaz.⁴

E tétel szükségességének pregnáns igazolása a jelenlegi Ukrajnához tartozó Kárpátalja, ahol a határok változása okán egy emberöltő alatt legalább ötször kellett volna identitást váltani, változtatni, tekintettel arra, hogy a határok annyiszor változtak az ott élők feje felett.

3. A nemzeti kisebbségvédelem alapja az identitáshoz való jog maradéktalan biztosítása

Az identitáshoz való jog az emberi méltóság védelméből származik és a nemzeti kisebbségek védelmének alapját képezi. Ugyanis, az identitás az, mely megkülönbözteti a közösségeket és azokat az értékeket melyekkel egy adott közösség gazdagította az emberiséget.

Az Egyesült Nemzetek Szervezete a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló 1992-ben elfogadott nyilatkozata (47/135 sz. határozat) első cikke a következőképpen fogalmaz:

„1. Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.

2. Az államok megfelelő törvényhozási és egyéb intézkedéseket fogadnak el ezen célok megvalósítása érdekében.”

Éz természetesen magában foglalja az asszimiláció elfogadhatatlanságát, azzal

⁴ http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehstuehle/davy/wustldata/1994_Bart_van_Steenbergen_The_Condition_of_Citizenship_OCR.pdf page 24

hogy a kisebbség jogainak megkülönböztetés nélküli tiszteletben tartása és az integráció nem jelenthet asszimilációt.

Rá kell mutatnunk, hogy a kisebbségek védelemének mindenkor eleget kell tennie a következő elveknek:

- a kisebbségi csoporthoz tartozók egzisztenciális védelme, beleértve a megélhetésük biztosítását, gazdasági támogatásokat is,
- kirekesztésük tilalma,
- hátrányos megkülönböztetésük tilalma,
- asszimilációjuk tilalma.

A csoportidentitás védelme nem csupán azt jelenti, hogy a többségi társadalom és az állam toleranciát tanúsít a nemzeti kisebbségekkel szemben, hanem megbecsüli őket, segíti az identitás megőrzését, és védelmet biztosít az asszimiláció hatásaival szemben. Tehát a szélesebb társadalom pozitív és egyben aktív támogatója a kisebbségi önazonosság megőrzésének.

A szabályozás értelmében az egyes nemzeti jogszabályoknak, s a hozzájuk kapcsolódó intézkedéseknek meg kell felelni a megfogalmazott céloknak.

Az identitás védelmének szükségszerűségét a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény 5.1 cikke is megerősíti, amikor megfogalmazza, hogy a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van szabadon, megkülönböztetés nélkül élvezni saját kultúrájukat, használni saját nyelvüket.

Az identitásnak a szabályozásban használt fogalma úgy személyekre, mint közösségekre is vonatkozik, kiterjed.

4. Az identitás védelmének megvalósításához mind az egyéni, mind a kollektív jogok biztosítása szükséges

Egy kisebbség nem csupán a személyek (individuumok) összességéből áll. E fogalom feltételezi úgyszintén a közösségen belüli komplex kapcsolatok létét is.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya azon univerzális szerződés, mely kifejezetten a kisebbségi jogokra vonatkozó szabályt tartalmaz, amikor a 27. cikkében rögzíti, hogy „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, vagy, hogy saját nyelvüket használják.”

Ez a rendelkezés ugyan világosan rögzíti, hogy a kisebbséghez tartozó személyekre vonatkozik, de annyiban a kollektív jelleg is megjelenik, ahogy a következő fordulatban a csoport tagjainak együttes jog gyakorlására utal.⁵

A sokszor idézett és referenciaként szolgáló Kisebbségvédelmi Keretegyezmény, valamint a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Chartája többnyire egyéni jogokról beszél. Az általánosan használt „nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek” kifejezés az egyéni és egyáltalán nem a kollektív jogokra utal. Bár a közösségek kollektív jogai is védendőek. Vannak európai országok (pl. Olaszország, Finnország, Svédország, stb.), melyek biztosítják őshonos kisebbségeik számára a kollektív jogokat.

A kollektív jogok elismeréséből következik, hogy minden közösség saját, specifikus intézményrendszert működtethet, hagyományainak megfelelően. Meg kell említenünk a mostanában sokat hangoztatott őshonos kisebbségek többségi társadalomba történő integrációjának kérdését. Ez a fajta integrációs igény kollektív jogok biztosítása nélkül biztos utat jelent az asszimiláció felé. Ez viszont feszültséget és biztonsági kockázatot jelenthet, ide értve az esetleges szecessziós igények felmerülését is.

A napjainkban nagyon hangoztatott párhuzamos társadalmak kialakulásától való félelem túlzottnak tűnik. A fenti elvek betartásával és megfelelő, demokratikus egyeztető fórumok létrehozásával ez a kérdés kezelhető. A manapság politikusok által fennhangoztatott integráció szükségessége inkább asszimilációs törekvést takar. Az őshonos kisebbségek közösségei Európába akarnak integrálódni, de nem egy másik nemzet – még ha többséginek tekinthető is – „hátsó udvarán” keresztül.

A nyelvi jogok, valamint az anyanyelven való oktatás joga kulcselemei a nemzeti kisebbségvédelemnek és fontos részét képezik a kollektív jogoknak. Az egyik legfontosabb intézkedés melyet az állam egy kisebbségi nyelv védelmében tehet az, hogy hivatalos nyelvvé (regionális nyelvvé) nyilvánítja azon a területen, ahol ezt beszélik. Ez magától értetődő gyakorlattá kellene, hogy váljon. Több ilyen jellegű jó gyakorlat működik Európa országaiban. Ehhez viszont egységes szabályozásra lenne szükség Európában, mégpedig oly módon, hogy azt valamennyi tagországnak kogens erővel a nemzeti jogszabályokba kelljen beemlíteni.

⁵ General comment No. 23. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 26 April 1994

5. Egy állam területén élő nemzeti kisebbségek államalkotó tényezői az adott államnak

Az európai történelem során az államhatárok gyakran változtak. Ezért számos nemzeti közösség kisebbségi státuszba került. Ezeket hívjuk őshonos nemzeti kisebbségeknek mivel századokon át ugyanazon a területen laktak ahol kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk nyomai megtalálhatóak. Ily módon hozzájárultak szülőföldjük fejlődéséhez gazdagítva az egyetemes európai értékeket, kultúrát függetlenül attól, hogy mely hatalom uralta a történelem során azokat a területeket.

Értékteremtésük egyáltalán nem tekinthető másodrendűnek. Sőt, egyes területek esetében a kisebbségek kulturális hagyatéka túlsúlyban van az aktuális többségi nemzetéhez képest.

A fentieket figyelembe véve, e közösségeket nem „kisebbségeknek” vagy „együtt élő kisebbségeknek” kellene nevezni, hanem „nemzetiségnek”, melyek egyenjogú alkotói az adott államnak. A „nemzetiség”, mint fogalom jelentése ily módon, hogy az adott közösség a többségi társadalomtól eltérő nemzet része, mely az adott állam területén él. Meg kell jegyezni, hogy Európában sok, de nem minden nemzetiségnek van anyaországa.

A nemzetiség fogalmának használata egyrészt segítséget jelentene az őshonos közösségek megkülönböztetésében, tehát akik a szülőföldjükön kívánnak élni, boldogulni,⁶ másrészt könnyebbé tenné annak felismertetését, hogy autochton voltuk alapján szükséges a nemzeti alkotmányokban államalkotó tényezőként való elismerésük, mint ahogy ezt a magyar Alaptörvény⁷ például rögzíti.

Ezzel tiszta helyzetet tudna az európai közösség is teremteni, most amikor a frissen bevándorlók előtt kitarja a kapukat, s nagyobb gesztusokat tesz számukra, mint az őshonos közösségei részére. Sőt, amíg a szülőföldjükön boldogulni kívánók esetén nem védi meg őket az asszimilációtól, szemet huny a jogszűkítések, jogkorlátozások előtt, addig a bevándorlók számára vallásuk, nyelvük, kultúrájuk gyakorlatához minden erkölcsi és anyagi támogatást megad.

⁶ United States Declaration of Independence https://en.wikipedia.org/wiki/Life,_Liberty_and_the_pursuit_of_Happiness

⁷ „A Magyarországon élő nemzetiségeket és népcsoportokat a magyar nemzet részének tekintjük.” Magyarország Alaptörvénye.

Összegzés

Szükség van tehát egy olyan dokumentumra, mely kapcsolatot jelent a területtel foglalkozó szakértők, kutatók, szociológusok és a szabályozás kialakításával megbízott politikusok között. Ez utóbbiak igénye, hogy egy jól felépített, összeszedett, logikus és alkalmazható elméleti anyagot kapjanak, mely beépíthető az európai jogrendszerbe. **Ennek alapját képezhetik, sőt megkerülhetetlenek a fent említett, ide vonatkozó Európa tanácsi és Európa parlamenti dokumentumok.**

Elsőként egy úgynevezett **zöld könyv** kerülne kiadásra, mely tartalmazná a vonatkozó európai szintű dokumentumokat. Ezt követheti az őshonos nemzeti kisebbség helyzetével kapcsolatos úgynevezett **fehér könyv**, mely az általunk **axiómaként** megfogalmazott, európai uniós kisebbségvédelmi alapelveken nyugszik, és amely a tagállamok számára kötelezően betartandó és egységes európai szabályozás alapját képezi. Erre kell aztán építeni a Gross-jelentésben megfogalmazott alapelveket, melyek 15 év távlatában is láthatóan következmények, folytatás, visszhang, és főleg széleskörű alkalmazás nélkül maradtak. Érdemes tehát idézni azokat.

Az autonóm státusz elismerésénél a jelentés a következő alapelvek betartására kéri fel a kormányokat:

- tárgyalásos megegyezés,
- kölcsönösség elve,
- koordináció és kooperáció elve,
- alkotmányos szabályozás elve,
- a döntéshozatalban való részvétel,
- választott hatóságok,
- a pénzalapok biztosításának elve,
- egyeztetési mechanizmus kialakításának, megegyezés támogatásának elve,
- kisebbségi jogok biztosításának elve.

A fentiekkel összefüggésben lehet a nemzetállam fogalmát is újra meghatározni, tekintettel arra, hogy az őshonos közösségeiket kirekesztő nemzetállamok ideje lejárt.

A fenti alapelvek, axiómák elfogadtatása egy új Pax Európa megteremtésének alapfeltétele, mely lehetőséget biztosít, hogy Európa újra definiálja magát a globális világban, alapértékei megőrzése mellett. Erre a megállapodásra épülő, kötelező erővel rendelkező jogi szabályozás hozhatja meg a nemzetek, nemzetrészek, nemzetiségek közti valódi egyenlőséget Európában.

Szili Katalin
Kárpát-medencei magyar
autonómatörékvések egyeztetéséért
felelős miniszterelnöki megbízott,
az Országgyűlés volt elnöke

Kalmár Ferenc
Magyarország szomszédságpolitikájának
fejlesztéséért felelős
miniszteri biztos,
Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés
korábbi kisebbségi raportőre

PROPOSED BASIC PRINCIPLES FOR THE PROTECTION OF NATIONAL MINORITIES IN THE EU

At the end of the second decade of the 21st century, the European Union has to face a number of challenges. Ten per cent of its population are members of autochthonous minorities. At a Pan-European level, this is more than fifty million people: more than the population of Spain. Europe, however, is abdicating its responsibility for the fate of autochthonous minorities – in fact, on this issue it remains deeply silent. Moreover, so far, no common definition has been adopted for the concept of autochthonous minorities; that is: communities with minority status who have been living in their native lands for centuries. To use a hypothetical comparison, this situation would be similar to the legal position, rights and status of the population of a country the size of Spain being neglected by the European community. This has led to the existence of inclusions within the body of Europe with populations who are second-class citizens in the Union because they cannot freely enjoy the rights connected to identity, nor the culture of – and education in – their mother tongue that are the fulfillment of identity. Every day they have to struggle for the ability to make decisions about their own destiny and institutions, to exercise self-governance – as embodied in the fundamental principle of subsidiarity, which is so loudly voiced by the EU. This is particularly noteworthy when one considers that there are EU Member States in which decrees incorporating the principle of collective guilt are allowed to remain in force, and where aspirations for autonomy and the use of communities' distinctive symbols are considered a national security risk.

The separate consideration can be experienced mainly in connection with Central and Eastern European national minorities, albeit national communities of the EU are mostly such autochthonous communities that got into minority position through no fault of their own. Contrary to expectations, EU citizenship has not delivered them the opportunity for equal treatment: despite the prohibition of discrimination, in practice violation of this rule is neither monitored nor sanctioned, and therefore incurs no consequences.

For this reason, we have highlighted the fact that Europe remains silent, hiding behind the facade of high-sounding principles, which in reality are not followed.

At the same time, the few documents of the Council of Europe (CoE) that deal with this subject point in directions which oppose the aspirations of individual states with regard to the protection of national minorities.

On the one hand, in the Council of Europe and the European Parliament in recent years a number of resolutions and reports have been adopted on the protection of minorities, which point to the development of uniform, basic standards for the preservation of identity.

Hungarian politicians have played a pioneering role in this since two and half million Hungarians live on territories detached from the kin-state.

Following the Report of György Frunda, in Recommendation 1735 (2006), the Parliamentary Assembly of the Council of Europe (PACE) notes the following with regard to cultural and national communities: the need for their rights to be defined similarly to those of natural persons; their recognition as constituent parts of the state in question; and their legal right to preserve and foster their national identity. Beyond the requirement of collective protection and the recognition of traditional national minorities, the recommendation also refers to the need of positive discrimination – including proportional representation and employment of minorities in the economy.

In addition, following the Report of Ferenc Kalmár PACE Resolution 1985 (2014) – further refined and asserted the importance of the following: protection of minority rights; self-determination; territorial self-government arrangements; linguistic and cultural autonomy; the recognition of collective rights; and the prohibition of various forms of discrimination.

Following the Report of Rózsa Hoffmann Resolution 2196 (2018) calls on the member states to ensure the language rights of minorities; the possibility to study in their mother tongue for the entire duration of schooling; and the extension of the monitoring procedure.

In 2017 the Congress of Local and Regional Authorities of the CoE adopted a report (no. CPR33 (2017) 02final)¹ made by Anna Magyar on the existence of regional and minority languages, calling on the member states to: comply with the provisions of the European Charter for Regional or Minority Languages (ECRML); protect linguistic diversity; and to provide resources for language education and the preservation of minority languages.

The Minority SafePack European Citizens' Initiative, launched by the DAHR/RMDSZ and FUEN, has been supported by more than one million European

¹ <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075c431>

citizens putting numerous issues concerning national minorities to the table of European institutions in present EU policy cycle. The organizers of the Initiative have submitted the certified signatures to the European Commission on 10 January 2020 with which the procedure has begun. The Initiative has been presented before the European Parliament within three months. An important milestone has been as well that the Szekler National Council/SZNT has won a case before the Court of Justice of the EU, and because of the decision, the collection of signatures could begin for the European initiative supporting national minority regions.

In February 2018, following the initiative of MEP Pál Csáky the European Parliament (EP) adopted a resolution (2017/2937(RSP))², on protection and non-discrimination with regard to minorities in EU Member States. The resolution's aims include the following: protection of the rights of autochthonous minorities, emphasizing the EU's responsibility in this; improvement of implementation and the legal framework; an EU review of the situation in each Member State, to be conducted within one year.

On 13 November 2018, following the Report of MEP József Nagy the EP adopted Resolution 2018/2036(INI) urging for a legislative proposal on minimum standards for minorities in the EU, emphasizing the necessity of unified minority framework, including sanctions for non-compliance.

Mention must be made of the "Gross Report" and the "Schuster Report", both of which are important milestones in the European framework of "soft law" on minorities.

The Gross Report was adopted by PACE Resolution 1334 (2003) on "Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe". According to this, autonomy is the right of national communities within a state to manage their own affairs independently, allowing minorities to exercise their rights and preserve their cultural identity. Since autonomy is an arrangement within a state, the territorial integrity and unity of the state are simultaneously guaranteed.

Resolution 1832 (2011)³ invites Member States to "respect the basic principles set out in Assembly Resolution 1334 (2003) as soon as possible" – i.e. to

² [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937(RSP))

³ "National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification"
<https://www.refworld.org/pdfid/4e608a092.pdf>

guarantee autonomy. Gaudi-Nagy Tamás and Ferenc Kalmár initiated the adopted amendment. The original report, produced by Marina Schuster, clarified the relationship between national self-determination and statehood. Its aim was to provide a legal framework for national minority aspirations, since the requirements of the Council of Europe's Framework Convention for the Protection of National Minorities (FCNM) are fairly loose.

The Report on the situation of fundamental rights in the European Union (2013/2078(INI)), made by Louis Michel, has to be mentioned as well dealing with the principle of non-discrimination in detail concerning the rights of national minorities as well.

However, it seems that national governments – due to the crises in Scotland, Catalonia and Ukraine – would prefer to limit these rights. Either explicitly or implicitly, they consider national minorities a centrifugal force, and consequently they are more likely to support the integration of these minorities into the majority societies.

Together with an increasing number of European politicians and representatives from minority protection institutions, we believe that it is increasingly urgent and necessary to adopt a single, binding European document obliging EU Member States to incorporate its principles into their national legislation.

The time has come to state that the EU should incorporate the principles developed in the CoE into its own rules, and implement them in practice. The CoE is a standard-setting organization, and is in fact the intellectual workshop for European democracy. As an integration organization, the EU should use these developed principles and exercise its political authority to require its Member States to implement the principles enshrined in CoE documents.

Being responsible for all European citizens, the next European Parliament cannot afford to be seen to fail in developing a framework that unites Eastern European ethnic and Western civic approaches.

Some think that the protection of national minorities should remain within the competence of nation states, because in this field there are different situations across Europe. Country-specific regulations can certainly be adopted, but the institutional system must not neglect the prescription of a set of rules which are in harmony with the basic principles, which contains binding and enforceable principles declared and adopted by the EU, and which provides a framework for country-specific measures.

If compliance with European democratic principles is expected in all other areas, then it is hard to see why the EU does not create and demand a common standard in this area – especially when one considers that if a state wants to join the EU, it also has to “take a minorities examination”. (And if there is an exam to take, one may well ask why there is no follow-up; but that question might be the subject of another paper.)

First and foremost, therefore, Europe must put its own house in order in relation to its duties to its autochthonous national minorities. This should be done as a matter of urgency, before issues relating to the status of immigrant minorities lead to another source of tension in a European continent, which already faces dark clouds gathering on its horizon.

With this in mind, we propose adoption of the following principles.

1. National minorities are not a domestic issue but a European issue

European history provides evidence that the continent’s political elites have been unable to adequately respond to national minority issues, which for the most part have been the main causes of political tension, conflict and human rights violations. This is not simply a feature of the past: it is a current problem. The states and institutions of Europe must be bold in drawing attention to and dealing with the situation of autochthonous minorities.

The principal justification for this is that the issue plays a primary and extraordinarily important role in maintaining European peace and stability.

In some parts of Europe respect of national minority rights is working well, but in other parts of the continent the general situation is that the law provides national minorities with only partially protection, or none at all – thus leaving them at the mercy of the majority. Rules – both past and present – have been of limited effectiveness, and so the number of people living in autochthonous minorities has decreased significantly. At present more than 50 million people (more than 10%) in the European Union are members of autochthonous minorities; in fact there is such a minority community in almost every Member State.

Here we wish to note a shortcoming of the present regulation, namely that it does not distinguish between autochthonous and immigrant minorities. In the

interpretation of this ICCPR article⁴, the Human Rights Committee points out that, although it seems to exclude newcomers, the first phrase actually applies to all individuals within the territory of the state and subject to its jurisdiction.

It is important, however, to **distinguish between autochthonous national communities and economic immigrants and migrants. Unfortunately, in Europe there are professional and political attempts to play down the problem by merging these concepts.**

2. Citizenship and national identity are separate concepts

Citizenship does not necessarily coincides with the national identity. It can be stated that in the EU, regarding common interests and values, citizenship and national identity cannot be opposing concepts generating animosities.

In the past there was – and also sometimes today there is – an expectation from those in power that the identity of national communities living within their territories automatically coincides with citizenship. In other words, the citizen is obliged to align with the identity of the majority society, even if he or she belongs to a national minority. This has given rise to serious tensions, which are not only a source of conflict between the majority and the minority, but also endanger the peace and stability of Europe. Adopting the principle we have expressed will contribute to eliminating the tyranny of the majority. In EU Member States and candidate states, majority status must not lead to hegemony over the minority.

In his article “Citizenship and national identity”, Jürgen Habermas stated the following: “everyone should be in a position to expect that all will receive equal protection and respect in his or her violable integrity as a unique individual, as a member of an ethnic or cultural group and as a citizen, that is, as a member of a polity.”⁵

A compelling proof of the need for this claim is Transcarpathia (Ukraine), where past changes in political circumstances, overhead border shifts would compel one to change one’s identity at least five times in a lifetime.

⁴ General comment No. 23. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 26 April 1994

⁵ http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrestuehle/davy/wustldata/1994_Bart_van_Steenbergen__The_Condition_of_Citizenship_OCR.pdf page 24

3. The protection of national minorities is based on the right to identity

The right to identity derives from the protection of human dignity, and forms the basis for the protection of national minorities. Namely it is identity that distinguishes between communities and the cultural assets through which any given community has enriched humanity.

Article 1 of the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities (General Assembly resolution 47/135) stipulates the following:

- “1. States shall protect the existence and the national or ethnic, cultural, religious and linguistic identity of minorities within their respective territories and shall encourage conditions for the promotion of that identity.
2. States shall adopt appropriate legislative and other measures to achieve those ends.”

This of course renders assimilation unacceptable. Integration and respect for minority rights without discrimination are incompatible with assimilation.

We must point out that the protection of minorities must always comply with the following principles:

- the existential protection of members of a minority group, including provision for their livelihood and economic support,
- the prohibition of their social exclusion,
- the prohibition of discrimination against them,
- the prohibition of their assimilation.

The protection of group identity not only means that the majority society and the state show tolerance towards national minorities, but also that they value them, help to preserve their identity and protect them against the effects of assimilation. Therefore the broader society should be a positive and active supporter of the preservation of minority identity.

According to the regulation, legislation at national level in individual countries and the measures related to them must meet the stated objectives.

The need for identity protection is also confirmed by Article 5.1 of the FCNM, when it states that:

“The Parties undertake to promote the conditions necessary for persons belonging to national minorities to maintain and develop their culture, and to preserve the essential elements of their identity, namely their religion, language, traditions and cultural heritage.”

The concept of identity, used in the above regulation, relates to and is extended to persons and to communities as well.

4. In order to protect identity, both individual and collective rights are needed

A minority is more than a group of individuals. This concept also presupposes the existence of complex relationships within the community.

The concept of identity applies to both individuals and communities.

The International Covenant on Civil and Political Rights (ICCPR) is a universal treaty that includes an explicit provision on minority rights in its Article 27: “In those States in which ethnic, religious or linguistic minorities exist, persons belonging to such minorities shall not be denied the right, in community with the other members of their group, to enjoy their own culture, to profess and practice their own religion, or to use their own language.”

Although this provision clearly states that it applies to individuals belonging to minority groups, the collective nature of the protected rights also appears when referring to the exercise of the rights “in community” with the other members of the group.

The oft-cited FCNM and ECRML, serving as points of reference, usually cite individual rights. The commonly used term of “persons belonging to national minorities” refers to individual rights, not collective rights. However, the collective rights of the communities must also be protected. There are European countries (Italy, Finland, Sweden, etc.) that provide collective rights for their autochthonous minorities.

Furthermore, the recognition of collective rights implies that each community can operate its own specific institutional system in accordance with its traditions.

There must also be mention of a question, which has been much discussed recently: the integration of autochthonous minorities into the majority society. The demand for this kind of integration without providing collective rights is a

sure way to assimilation. **This, in turn, can generate tensions and security risks – including the potential for secessionist claims.**

Fear of the emergence of parallel societies, which is also a heated issue today, seems exaggerated. This issue can be addressed through abiding by the above principles and establishing appropriate democratic dialogue and forums for reconciliation. The “need” for integration – as voiced nowadays by many politicians – is in fact a covert attempt to achieve assimilation. Autochthonous minority communities want to integrate into Europe, but not through the “backyard” of another nation – even if that nation is considered to be the majority.

Language rights and the right to education in the mother tongue are key elements for the protection of national minorities, and constitute an important part of collective rights.

One of the most important measures the state can enact to protect a minority language is to declare it an official language (regional language) in the area where it is used. There are several such examples of good practice in European countries. In the future the desirability of this practice should be regarded as self-evident. This in turn would require a unified regulation in the European Union which all Member States should incorporate into their national legislations with binding force.

5. National minorities living in the territory of a Member State are constituent elements of that state

Throughout the history of Europe state borders have often changed, and therefore several national communities have become minorities. They are called autochthonous national minorities because for centuries they have lived in the same area, where the imprint of their culture, traditions and religion can be found. In this way, irrespective of the powers that historically have dominated those areas, they have contributed to the development of their homeland and enriched Europe’s common values and culture.

Their creation of cultural value is not at all of secondary importance. Moreover, in some areas the cultural heritage of minorities is more prevalent than that of the current majority.

In view of the above, these communities should not be called “minorities” or “co-existing minorities”, but should be referred to as “nationalities” that are

constituent parts of the state in which they live. As a concept, “nationality” means that a community is part of a nation other than the majority nation. The “nationality” lives on the territory of a state having another national majority. Many nationalities – but not all – have a kin-state in Europe.

Using the concept of nationality would, on the one hand, help to distinguish autochthonous communities – that is those people who wish to live in “the pursuit of happiness”⁶ in their homeland. On the other hand, it would make it easier to recognize that their existence as autochthonous national minorities calls for their recognition in national constitutions as factors, which form the state – just as it is declared, for example, in the Fundamental Law of Hungary.⁷

Thus the European community could create a clear situation, after having opened its gates to new immigrants and made greater efforts to accommodate them than it has for its own autochthonous communities. Indeed, while Europe fails to protect communities wishing to live in their native lands from assimilation, and while it turns a blind eye to the restrictions and limitations placed on their rights, immigrants are provided with every form of moral and financial support for the practice of their religion, language and culture.

⁶ United States Declaration of Independence https://en.wikipedia.org/wiki/Life,_Liberty_and_the_pursuit_of_Happiness

⁷ “We proclaim that the nationalities living with us form part of the Hungarian political community and are constituent parts of the State.” (Preamble)

Conclusions

There is a need for a document that creates a link between specialists, researchers, sociologists and policy-makers responsible for developing regulations. The latter require a well-structured, ordered, logical and applicable theoretical body of material that can be incorporated into the European legal system. **The above-mentioned documents from the Council of Europe and the European Parliament can form the basis for this; indeed, they are centrally important and unavoidable.**

A so-called **green book** could be published containing the relevant documents on European level. The process can be followed by the publication of the so-called **white book** regarding the issue of autochthonous national minorities based on the adoption of the principles we formulated as **axioms** for the European Union's minority protection system and constituting the basis of a compulsory and unified European regulation for EU Member States.

These are the basis on which the principles outlined in the Gross Report must be built; even after 15 years, those principles remain without outcomes, continuation, impact – and, most of all, wide application. Therefore, it is worth recalling them here.

The Report calls on governments to respect the following basic principles when granting the status of autonomy:

- negotiated agreement,
- the principle of reciprocity,
- the principle of coordination and cooperation,
- the principle of constitutional regulation,
- participation in decision-making,
- elected authorities,
- the principle of providing funds,
- the principle of the establishment of a conciliation mechanism and support for the negotiation process,
- the principle of protecting minority rights.

The concept of the nation state may be redefined in connection with the above, considering that the era of exclusionist nation states is at an end.

Acceptance of the above principles and **axioms** is a basic condition for the creation of a new *Pax Europaea*, which will provide an opportunity for Europe to redefine itself in a global world while preserving its core values. Only legally binding legislation based on this agreement can bring true equality between nations, parts of nations, and nationalities in Europe.

Katalin Szili

Representative of the Prime Minister for
Coordinator of the Hungarian Endeavours
for Autonomy in Carpathian Basin,
Former Speaker of the National
Assembly of Hungary

Ferenc Kalmár

Ministerial Commissioner
Responsible for Developing
Neighbourhood Policy of Hungary
Former CoE Rapporteur
on Minority Issues

PRINCIPES FONDAMENTAUX PROPOSÉS POUR LA PROTECTION DES MINORITÉS NATIONALES DANS L'UNION EUROPÉENNE

À la fin de la deuxième décennie du XXI^e siècle, l'Union européenne doit relever de nombreux défis. 10 % de sa population appartient à des minorités autochtones. À l'échelle paneuropéenne, cela représente plus de cinquante millions de personnes, une population équivalente à celle de l'Espagne. Pourtant, l'Europe ne prend pas en charge aujourd'hui des questions vitales pour ces minorités autochtones ; pire, elle se tait, murée dans un silence profond. Jusqu'ici, aucune définition générale n'a été adoptée pour désigner les communautés autochtones qui vivent donc dans leurs pays d'origine en tant que minorités. C'est comme si la Communauté européenne ne se souciait pas du statut juridique d'une population qui a la taille de l'Espagne. D'une part, cela crée des îlots au sein de l'Europe dont les membres deviennent des citoyens de seconde classe de l'Union, parce qu'ils ne peuvent profiter en toute tranquillité ni de leur identité, ni d'une culture et d'un enseignement disponibles dans leurs langues maternelles. Ils doivent lutter tous les jours pour pouvoir décider de leur propre destin et de leurs institutions, leur permettant ainsi de bénéficier d'une autogestion et d'une autonomie locales, compte tenu du principe fondamental de subsidiarité, proclamé haut et fort par l'Union européenne. Ce fait est particulièrement remarquable compte tenu qu'au sein de l'UE, il y a des États membres où des décrets comportant le principe de la culpabilité collective peuvent être en vigueur, alors que dans d'autres États membres, les aspirations à l'autonomie et l'utilisation des symboles propres sont considérées comme des facteurs de risque pour la sécurité nationale.

Ces différences de traitement sont palpables surtout à l'égard des minorités nationales d'Europe centrale et orientale. Or, il s'agit de minorités nationales qui se sont retrouvées en positions minoritaires sans qu'il y ait faute de leur part, et contrairement aux attentes, la citoyenneté européenne ne leur a pas donné l'opportunité de bénéficier d'un traitement équitable. De plus, le respect du principe de non-discrimination n'est pas contrôlé et ce fait passe inaperçu, sans entraîner, bien évidemment, de sanctions.

C'est la raison pour laquelle nous nous sommes exprimés ci-dessus en disant que l'Europe se tait, murée dans un silence profond ; en effet, elle se cache derrière les principes ronflants, mais non respectés.

Parallèlement, les documents du Conseil de l'Europe qui existent aujourd'hui en la matière, élaborés essentiellement pas des députés hongrois, et les ambitions des États vont dans des directions opposées dans le domaine de la protection des minorités.

Primo, au cours des dernières années, de nombreux rapports et décisions ont été adoptés sur la question de la protection des minorités par le Conseil de l'Europe et le Parlement européen qui visent à élaborer des normes unifiées et fondamentales, contribuant à la préservation de l'identité.

Les responsables politiques hongrois y ont joué un rôle pionnier, puisque deux millions et demi millions de nos compatriotes vivent sur des territoires détachés de l'État-parent.

Dans sa résolution 1735 (2006), l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe (APCE) a adopté la recommandation de M. György Frunda, et a affirmé la nécessité de réglementations fixant les droits des communautés culturelles et nationales, à l'instar des droits des personnes physiques, leur reconnaissance en tant que facteurs constitutifs de l'État et la reconnaissance de leur droit subjectif de préserver et d'entretenir leur identité nationale. Au-delà de l'importance d'une protection collective et de la reconnaissance des minorités nationales traditionnelles, cette recommandation évoque également la nécessité d'une discrimination positive, spécialement pour ce qui est de la représentation proportionnelle des minorités dans l'emploi.

Le rapport de M. Ferenc Kalmár, adopté également par la résolution 1985 (2014) de l'APCE apporte des précisions sur la protection des droits des minorités à l'autodétermination, aux modalités de constitution des collectivités locales, à l'importance de l'autonomie linguistique et culturelle, à la reconnaissance des droits collectifs et à la prévention des toute discrimination.

Le rapport de Mme Rózsa Hoffmann a été adopté sous le numéro 2196 (2018). Cette résolution invite les États membres à assurer les droits linguistiques des minorités, la possibilité d'apprentissage dans la langue maternelle pendant toute la durée de la scolarité et à étendre la procédure de surveillance.

C'est en 2017 que la Chambre des Régions du Conseil de l'Europe a adopté le rapport de Mme Anna Magyar sur l'existence des langues minoritaires régionales¹ dans lequel elle invite les États membres à agir en conformité avec la Charte européenne des langues régionales ou minoritaire, à assurer les ressources nécessaires pour l'enseignement des langues et à préserver les langues minoritaires.

L'initiative « Minority Safe Pack » (protection des minorités) lancée par le parti de l'Union démocrate magyare de Roumanie (RMDSZ) et l'Union fédé-

¹ <https://rm.coe.int/regional-and-minority-languages-in-europe-today-current-affairs-commit/168075c431>

raliste des communautés européennes (FUEN), qui soulève de nombreuses questions touchant les communautés, a été soutenue par plus d'un million de citoyens européens, suite au succès de la collecte de signatures. Le 10 janvier 2020, le comité d'organisation a soumis les signatures authentifiées à la Commission européenne, ce qui a permis de lancer la procédure et de présenter l'initiative citoyenne également devant le Parlement européen dans les trois mois suivants.

Le fait que le Conseil national sicule ait eu gain de cause représente une étape importante qui a permis de lancer la collecte de signatures pour l'initiative citoyenne européenne en faveur de la création de régions à minorité nationale.

En février 2018, sur proposition du député M. Pál Csáky, le Parlement européen a adopté² une résolution sur la protection et la non-discrimination des minorités dans les États membres de l'Union européenne. Dans cette résolution, il affirme, entre autres, la protection des droits des minorités autochtones, y compris la responsabilité de l'UE, l'amélioration de la mise en œuvre et des cadres juridiques, l'UE devant réexaminer la situation en la matière dans les États membres, dans un délai d'un (!) an.

Également au cours de l'automne 2018, le Parlement a adopté le rapport soumis par le député M. József Nagy, sur les « Normes minimales pour les minorités dans l'UE (2018/2036(INI)) », dans lequel il a souligné la nécessité de formuler une législation européenne, établissant un cadre minimal unifié, agrémenté d'une série de sanctions.

En plus des initiatives menées par des responsables politiques hongrois, nous devons mentionner le rapport Gross, ainsi que le rapport Schuster puisqu'ils représentent tous les deux, des éléments importants du droit souple relatif aux minorités européennes.

Par sa recommandation 1334 (2003), l'APCE a adopté le rapport Gross intitulé « Expériences positives des régions autonomes comme source d'inspiration dans la résolution de conflits en Europe ». Dans ce texte, l'autonomie est présentée comme le droit à l'autodétermination des communautés nationales à l'intérieur d'un État, qui permet aux minorités d'exercer leurs droits et de préserver leur identité culturelle. Leur autonomie étant reconnue à l'intérieur d'un État, les minorités garantissent réciproquement l'intégrité territoriale et l'unité de l'État.

² [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937\(RSP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2017/2937(RSP))

À la suite d'une initiative hongroise, la Résolution 1832/2011³ charge les États membres de garantir l'autonomie. L'amendement correspondant a été soumis par MM. Tamás Gaudi-Nagy et Ferenc Kalmár et il a obtenu le nombre de voix nécessaire pour être adopté par l'APCE. Le rapport initial, élaboré par Mme Marina Schuster, clarifie les rapports entre l'autodétermination nationale et le principe d'État. Son objectif était d'assurer des cadres légaux aux aspirations des minorités nationales, compte tenu que les règles précédentes, contenu dans l'accord-cadre du Conseil européen sur la protection des minorités étaient des mesures assez peu contraignantes.

Nous devons faire référence au rapport de Louis Michel sur la situation des droits fondamentaux dans l'Union européenne (2013/2078(INI)) qui examine de manière approfondie, entre autres, la non-discrimination au niveau des droits des personnes appartenant aux minorités nationales.

Secundo, nous pouvons observer que certains gouvernements nationaux souhaiteraient, au contraire, restreindre ces droits, en raison des processus observables en Écosse, en Catalogne et en Ukraine. Explicitement ou implicitement, ils considèrent les minorités comme des forces centrifuges ; par conséquent, ils évoquent la nécessité de les intégrer dans les sociétés majoritaires.

Un nombre croissant de responsables politiques européens, les représentants des institutions chargées de la protection des minorités, et nous-mêmes sommes convaincus qu'il est de plus en plus urgent et nécessaire d'adopter un document européen unique avec des règles impératives dont les principes doivent être obligatoirement intégrés par les États membres de l'UE dans leurs législations nationales respectives.

L'heure est venue de préciser que l'UE doit transposer dans ses propres règles et mettre en œuvre dans sa pratique les principes fondamentaux élaborés par le Conseil de l'Europe. Le Conseil de l'Europe est une institution de fabrication de normes, en quelque sorte le think tank de la démocratie européenne. L'UE, en tant qu'organisme fédérateur, doit appliquer les principes fondamentaux élaborés, et usant de son poids politique, elle doit exiger de ses États membres la mise en œuvre des principes fondamentaux contenus dans les documents élaborés par le Conseil de l'Europe.

Le Parlement européen ne peut visiblement pas éviter d'élaborer, de manière responsable, un cadre réglementaire pour les citoyens européens qui englobe à la fois l'approche ethnique de l'Europe de l'Est et l'approche citoyenne occidentale.

³ "National sovereignty and statehood in contemporary international law: the need for clarification"
<https://www.refworld.org/pdfid/4e608a092.pdf>

Selon certains avis, la protection des minorités nationales devrait être maintenue comme compétence nationale parce que les situations dans ce domaine sont très variées au sein de l'Europe. Il est bien évidemment possible d'accepter l'existence d'une réglementation spécifique à chaque pays, mais le système institutionnel ne peut pas écarter la définition d'une réglementation conforme aux principes fondamentaux, contenant les principes contraignants et exécutoires, exprimés et adoptés par l'UE, qui encadrent les mesures spécifiques propres à chaque pays.

Si la conformité aux principes démocratiques européens est exigée dans tous les autres domaines, nous ne voyons guère pourquoi l'UE ne devrait pas créer et faire respecter une norme commune et raisonnable, d'autant plus qu'au cours de la procédure d'admission à l'UE, l'une des « épreuves » est la question des minorités ! (Dès lors qu'il faut passer cette épreuve, pourquoi n'y a-t-il pas de suivi ? Mais cela pourrait être le sujet d'une autre étude.)

L'Europe doit donc en premier lieu régulariser la question de ses minorités nationales autochtones. Et ce, rapidement, avant que la confrontation aux questions liées au statut des minorités immigrantes ne crée une nouvelle zone de tension dans l'horizon européen déjà couvert de nuages sombres.

Au vu de tout ce qui précède, nous proposons de formuler les principes fondamentaux ci-dessous.

1. La question des minorités nationales n'est pas une affaire intérieure, mais une affaire européenne

L'histoire de l'Europe prouve que l'élite politique du continent a été incapable de fournir une réponse aux questions liées aux minorités nationales qui ont souvent été les principales causes des tensions politiques, des conflits et des violations des droits de l'homme. Ce n'est pas seulement une caractéristique du passé, mais une question qui est toujours d'actualité. Les États et les institutions européens doivent explorer, étudier la situation des minorités autochtones et à s'en occuper. Tout particulièrement parce qu'elle joue un rôle primordial et particulièrement important dans la préservation de la paix et de la stabilité en Europe.

Dans certaines parties du continent, les minorités nationales sont seulement partiellement protégées ou pas du tout par la législation et de ce fait elles sont ainsi soumise à l'arbitraire des majorités. Les règles du passé et du présent sont peu efficaces ; par conséquent, le nombre de personnes constituant les minorités autochtones a considérablement diminué. Actuellement, plus de

10 % de la population européenne appartiennent à des minorités autochtones. De telles minorités sont présentes quasiment dans tous les États membres.

Nous tenons à relever sur ce point une lacune de la réglementation d'aujourd'hui : en effet, elle ne différencie pas les minorités autochtones et les minorités immigrantes. Au sens de l'article cité ci-dessus du Pacte, la Commission des droits de l'homme souligne que la phrase introductive semble exclure les nouveaux arrivants, elle englobe pourtant toutes les personnes vivant à l'intérieur des frontières de l'État.

Cependant, il est important de différencier les minorités nationales autochtones des immigrants économiques et des migrants. **Malheureusement, il existe en Europe des volontés techniques et politiques qui visent à dissimuler le problème en faisant un amalgame entre ces notions.**

2. La nationalité peut être détachée de l'identité nationale

La nationalité n'équivaut pas nécessairement à la conscience d'appartenir à une nation. Il est possible d'affirmer qu'au sein de l'UE, compte tenu des intérêts et des valeurs communes, la nationalité et l'origine nationale ne peuvent pas être des notions contraires et sources d'hostilités.

Autrefois, les pouvoirs ont exigé et, quelques-uns exigent encore aujourd'hui, que l'identité des minorités nationales qui vivent sur leurs territoires respectifs suive automatiquement leur nationalité. Autrement dit, un citoyen doit obligatoirement s'adapter à l'identité de la société majoritaire, même s'il appartient à une minorité nationale. Cela a engendré et engendre encore des tensions importantes qui représentent non seulement une source de conflit entre la majorité et la minorité, mais met également en péril la paix et la stabilité de l'Europe. Le fait de définir le principe que nous avons formulé a pour objectif d'éliminer l'arbitraire majoritaire. Dans les pays membres et candidats de l'UE, le statut majoritaire ne devrait pas impliquer une hégémonie sur les minorités.

« Chaque personne est en droit d'attendre de bénéficier de la même protection et du même respect en tant qu'individu unique, en tant que membre d'un groupe ethnique ou culturel et en tant que citoyen, c'est-à-dire en tant que membre d'une communauté politique », selon la formulation de Jürgen Habermas dans son article intitulé « Citoyenneté et identité nationale ».⁴

⁴ http://www.jura.uni-bielefeld.de/lehrstuehle/davy/wustldata/1994_Bart_van_Steenbergen__The_Condition_of_Citizenship_OCR.pdf page 24

Une preuve marquante de la nécessité de cette thèse est la Transcarpatie qui appartient actuellement à l'Ukraine où à l'échelle d'une vie, il aurait fallu changer d'identité au moins cinq fois, en raison des modifications des frontières qui ont bougé autant de fois au-dessus de la tête de ses habitants.

3. Assurer pleinement le droit à l'identité est la base de la protection des minorités nationales

Le droit à l'identité découle de la protection de la dignité humaine et constitue la base de la protection des minorités nationales. En effet, c'est l'identité qui fait la différence entre les communautés et les valeurs avec lesquelles une communauté donnée a enrichi l'humanité.

L'article premier de la Déclaration des droits des personnes appartenant à des minorités nationales ou ethniques, religieuses et linguistiques adoptée en 1992 (résolution 47/135) est rédigé comme suit:

« 1. Les États protègent l'existence et l'identité nationale ou ethnique, culturelle, religieuse ou linguistique des minorités, sur leurs territoires respectifs, et favorisent l'instauration des conditions propres à promouvoir cette identité.
2. Les États adoptent les mesures législatives ou autres qui sont nécessaires pour parvenir à ces fins. »

Cela rend évidemment inadmissible l'assimilation, et rend obligatoire le respect sans discrimination des droits d'une minorité, et l'intégration qui ne peut pas se confondre avec une assimilation.

Il y a lieu de relever que la protection des minorités doit dans tous les cas satisfaire aux principes suivants:

- la protection de la vie des personnes appartenant à un groupe minoritaire, y compris le fait de leur assurer des moyens de subsistance et un soutien économique ;
- l'interdiction de les exclure ;
- l'interdiction de les discriminer ;
- l'interdiction de les assimiler.

La protection de l'identité d'un groupe ne signifie pas simplement que la société majoritaire et l'État doivent faire preuve de tolérance à l'égard des minorités nationales, il faut qu'ils les respectent, qu'ils les aident à préserver leur identité et qu'ils leur assurent une protection contre les effets de l'assimilation.

Cela veut dire que la société majoritaire apporte un soutien à la fois positif et actif aux minorités pour préserver leur identité.

Au sens de la réglementation, les différentes législations nationales et les mesures correspondantes doivent correspondre aux objectifs formulés.

La nécessité de la protection de l'identité est également confirmée par l'article 5.1 de la Convention-cadre sur la protection des minorités qui stipule que les personnes appartenant à des minorités nationales ont le droit de profiter de leur culture et d'utiliser leur langue.

La notion d'identité utilisée dans cette réglementation concerne aussi bien les personnes que les communautés.

4. La mise en œuvre de la protection de l'identité nécessite d'assurer les droits tant individuels que collectifs

Une minorité n'est pas composée simplement d'un ensemble d'individus. Cette notion implique également l'existence de liens complexes au sein de la communauté.

Le Pacte international relatif aux droits civils et politiques est un contrat universel qui concerne expressément les droits des minorités, notamment son article 27 qui stipule que « dans les États où il existe des minorités ethniques, religieuses ou linguistiques, les personnes appartenant à ces minorités ne peuvent être privées du droit d'avoir, en commun avec les autres membres de leur groupe, leur propre vie culturelle, de professer et de pratiquer leur propre religion, ou d'employer leur propre langue. »

Bien qu'il soit précisé que cette disposition concerne les personnes, le caractère collectif apparaît également au passage suivant, qui comporte une référence à l'exercice collectif d'un droit par des personnes appartenant à des groupes minoritaires.⁵

La Convention-cadre sur la protection des minorités souvent citée et servant de référence, ainsi que la Charte européenne des langues régionales ou minoritaires évoquent essentiellement des droits individuels. L'expression « des personnes appartenant à des minorités nationales » fait référence aux droits individuels et nullement aux droits collectifs. Or, les droits collectifs des

⁵ General comment No. 23. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 26 April 1994

minorités sont également à protéger. Il existe des pays européens (p. ex. l'Italie, le Finlande, la Suède, etc.) qui assurent des droits collectifs à leurs minorités autochtones.

Il résulte de la reconnaissance des droits collectifs que toute minorité peut faire fonctionner son propre système institutionnel spécifique, conformément à ses traditions.

Il convient de mentionner une question actuellement souvent évoquée : l'intégration des minorités autochtones dans les sociétés majoritaires. Sans assurer les droits collectifs, ce type de besoin d'intégration aboutit inévitablement à l'assimilation. **Ceci ne peut entraîner que des tensions et des risques pour la sécurité, y compris l'apparition d'éventuelles demandes sécessionnistes.**

La peur de la formation de sociétés parallèles, souvent exprimée de nos jours, nous paraît exagérée. Par le respect des principes précédents et la création de forums de consultation démocratiques appropriés, cette question peut être maîtrisée. La nécessité d'une intégration exprimée haut et fort aujourd'hui par des responsables politiques cache plutôt une ambition d'assimilation. Les minorités autochtones veulent intégrer l'Europe, mais pas par « l'arrière-cour » d'une nation majoritaire.

Les droits linguistiques et le droit à un enseignement dans sa langue maternelle sont des éléments clés de la protection des minorités nationales et constituent une partie importante du droit collectif.

L'une des mesures les plus importantes qu'un État peut faire pour préserver une langue minoritaire est de la déclarer langue officielle (langue régionale) sur le territoire où celle-ci est parlée. Il faudrait que cela devienne une pratique courante. D'autres bonnes pratiques de ce type sont déjà mises en place dans les pays européens. Cependant, un cadre réglementaire unique serait nécessaire en Europe que chaque pays membre devrait intégrer, de façon impérative, à sa législation nationale.

5. Les minorités nationales présentes sur le territoire d'un État sont des facteurs constitutifs de la nation

Au cours de l'histoire, les frontières ont souvent été modifiées en Europe. Par conséquent, un grand nombre de minorités nationales se sont retrouvées dans une situation de minorité. Nous les appelons des minorités autochtones, compte tenu qu'elles vivent depuis des siècles sur le même territoire qui

garde les traces de leur culture, leurs traditions et leur religion. Elles ont ainsi contribué au développement de leur patrie d'origine, toute en enrichissant les valeurs et la culture européennes universelles, indépendamment du pouvoir en place sur le territoire considéré.

Leur création de valeur ne peut aucunement être considérée comme secondaire. Bien au contraire, dans le cas de certains territoires, le patrimoine culturel des minorités est plus important que celui de la nation majoritaire actuelle.

À la lumière de ce qui précède, ces communautés ne devraient pas être appelées « minorités » ou « communautés cohabitantes », mais « nationalités » qui sont des éléments à part égale d'un État donné. Cette notion signifierait ainsi qu'il s'agit d'une partie d'une autre nation, différente de la population majoritaire, qui vit sur le territoire d'un État donné. Il convient de relever qu'en Europe, beaucoup de nationalités, mais pas toutes, ont un État-parent.

L'utilisation de la notion de nationalité représenterait d'une part une aide pour différencier les communautés autochtones, qui souhaitent vivre et se développer sur leur territoire natal;⁶ et d'autre part, cela permettrait d'admettre plus facilement que par leur caractère autochtone, elles doivent être reconnues dans les constitutions nationales en tant que facteurs constitutifs de la nation, comme cela est stipulé par exemple par la Loi fondamentale de la Hongrie.⁷

Cela permettrait à la communauté européenne de faire table rase, à une époque où elle a ouvert ses portes à de nouveaux immigrants et qu'elle accueille ceux-ci avec plus d'attentions qu'elle n'en porte à ses communautés autochtones. En effet, alors qu'elle ne protège pas de l'assimilation ceux qui souhaitent demeurer sur leur territoire natal, qu'elle ferme les yeux sur les restrictions des droits, elle offre son soutien moral et financier aux immigrants afin qu'ils puissent pratiquer leur religion, leur langue et leur culture.

⁶ United States Declaration of Independence https://en.wikipedia.org/wiki/Life,_Liberty_and_the_pursuit_of_Happiness

⁷ « Les minorités ethniques vivant en Hongrie sont des éléments constitutifs de l'État. » Loi fondamentale de la Hongrie.

Conclusion

Il est donc nécessaire de rédiger un document qui établit un lien entre les experts, les chercheurs et les sociologues travaillant dans ce domaine d'une part, et les responsables politiques chargés de l'élaboration de la réglementation d'autre part. Il devrait s'agir d'un dossier théorique bien structuré, cohérent, logique et applicable qui pourrait être intégré au droit européen. **Les textes du Parlement européen et du Conseil de l'Europe cités doivent en être évidemment la base.**

En premier lieu, un **livre vert** pourrait être édité : il devrait réunir l'ensemble des documents européens concernées. Cet ouvrage pourrait être suivi d'un **livre blanc** sur la situation des minorités autochtones : il serait basé sur les principes fondamentaux formulés en tant qu'**axiomes** dans le présent document, qui pourrait constituer la base d'une réglementation européenne unique à respecter obligatoirement par les États membres. Sur cette base, pourraient être construits les principes fondamentaux formulés dans le rapport Gross qui sont restés, sans effet, sans suite et surtout non appliqués depuis 15 ans. Cela vaut donc la peine de les citer.

Concernant la reconnaissance du statut autonome, le rapport invite les gouvernements à respecter les principes fondamentaux suivants:

- un accord négocié,
- la réciprocité,
- la coordination et la coopération,
- une réglementation constitutionnelle,
- la participation à la prise de décisions,
- des autorités locales élues,
- la mise à disposition de ressources,
- l'élaboration d'un mécanisme de médiation favorisant la bonne entente,
- la garantie des droits des minorités.

À cet égard, la notion d'État-nation doit également être redéfinie, compte tenu du fait que le temps des États-nations qui excluent leurs minorités autochtones est révolu.

La reconnaissance des principes fondamentaux énumérés ci-dessus est la condition de base d'une nouvelle *Pax Europaea* qui permet à l'Europe de se redéfinir dans le monde global, tout en gardant ses valeurs fondamentales.

Une réglementation juridique contraignante basée sur cet accord pourrait apporter une véritable égalité en Europe entre les nations et les communautés, les nationalités présentes dans celles-ci.

Katalin Szili

Chargée de mission auprès du Premier ministre pour la concertation au sujet des aspirations à l'autonomie des Hongrois du bassin des Carpates,
Ex-président du Parlement Hongrois

Ferenc Kalmár

Commissaire d'État chargé du développement de la politique de voisinage de Hongrie
Ancien rapporteur des questions liées aux minorités de l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe



ISBN: 978-615-81432-6-4



9 786158 143264