



Tárnok Balázs

Mire elég egymillió
aláírás?

Tárnok Balázs
Mire elég egymillió aláírás?

Tárnok Balázs

Mire elég egymillió aláírás?

Az európai polgári kezdeményezés
mint a nemzeti kisebbségek jog-
és érdekérvényesítési eszköze



LUDOVIKA
EGYETEMI KIADÓ

Budapest, 2023

Szerző
Tárnok Balázs

Szakmai lektor
Láncos Petra Lea

A kézirat lezárva: 2021. augusztus 10.

Kiadja a Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Ludovika Egyetemi Kiadó
A kiadásért felel: Deli Gergely rektor

Székhely: 1083 Budapest, Ludovika tér 2.
Kapcsolat: kiadvanyok@uni-nke.hu

Felelős szerkesztő: Varga Zoltán
Olvasószerkesztő: Bíró Csilla
Korrektor: Kalcics Ildikó és Resofszi Ágnes
Tördelőszerkesztő: Stubnya Tibor

ISBN 978-963-531-768-4 (nyomtatott)
ISBN 978-963-531-769-1 (elektronikus PDF) | ISBN 978-963-531-770-7 (ePub)

© A szerző, 2023
© A kiadó, 2023

Minden jog védve.

Tartalom

Fontosabb rövidítések jegyzéke	7
Előszó	9
Köszönetnyilvánítás	13
1. Bevezetés	15
2. A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvégyesítési lehetőségei a nemzetközi térben és az Európai Unióban	23
2.1. Fogalmi és elméleti keretek	24
2.1.1. Definíciós nehézségek	24
2.1.2. Az őshonos nemzeti kisebbségek és a bevándorló kisebbségek	26
2.1.3. A kisebbségi jogok mint az emberi jogi koncepció része, illetve a kisebbségi jogok kollektív értelmezése	29
2.2. Nemzetközi kitekintés	32
2.2.1. Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ)	32
2.2.2. Európa Tanács (ET)	35
2.2.3. Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)	39
2.3. A nemzeti kisebbségek jogai az Európai Unióban	40
2.3.1. Kisebbségvédelmi rendelkezések az elsődleges uniós jogban	41
2.3.2. Kisebbségvédelem a másodlagos uniós jogban	52
2.3.3. Kisebbségvédelmi tárgyú uniós esetjog	53
2.4. Az uniós intézmények és a kisebbségvédelem	55
2.4.1. Európai Parlament	56
2.4.2. Az Európai Unió Tanácsa – a tagállamok eltérő álláspontjának széles skálája	61
2.4.3. Európai Bizottság	66
3. Az európai polgári kezdeményezés (EPK)	69
3.1. Az EPK mint az uniós részvételi demokrácia új eszköze	69
3.1.1. Az EPK célja és sajátossága	71
3.1.2. Az EPK elhatárolása a részvételi demokrácia egyéb formáitól	74
3.1.3. EPK – történeti előzmények	82
3.2. Az EPK jogi kerete az Európai Unióban	85
3.2.1. Az eljárás folyamata	86
3.2.2. Az EPK benyújtásának tartalmi követelményei	96
3.2.3. Az aláírásgyűjtés formai követelményei	101
3.2.4. Az Európai Bizottság kétlépcsős vizsgálata	104
3.3. Az EPK működési problémái és az EPK-rendelet reformja	122
3.3.1. A régi EPK-rendelet felülvizsgálatának szükségessége és a reform folyamata	123

3.3.2. Működési nehézségek, megoldási javaslatok és fennmaradó problémák – elemzés	125
3.3.3. A reform értékelése	143
4. Európai polgári kezdeményezések a nemzeti kisebbségek védelmében	145
4.1. A Minority SafePack kezdeményezés	146
4.1.1. A Minority SafePack kezdeményezésről	146
4.1.2. Minority SafePack kontra Bizottság ügy (T-646/13.)	148
4.1.3. Nyilvántartásba vétel	157
4.1.4. Románia kontra Bizottság ügy (T-391/17.)	159
4.1.5. Az aláírásgyűjtés	163
4.1.6. A kezdeményezés intézményi vizsgálati szakasza	169
4.1.7. Az Európai Bizottság közleménye a Minority SafePack kezdeményezésről	176
4.1.8. Az Európai Bizottság közleményének megtámadása az Európai Törvényszék előtt	180
4.2. A nemzeti régiókról szóló kezdeményezés	182
4.2.1. A nemzeti régiókról szóló polgári kezdeményezésről	182
4.2.2. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy (T-529/13.)	187
4.2.3. Izsák és Dabis kontra Bizottság ügy (C-420/16. P.)	197
4.2.4. Románia kontra Bizottság ügy (T-495/19.)	201
4.2.5. Az aláírásgyűjtés	202
4.2.6. Az aláírásgyűjtés után	219
5. Az EPK mint a nemzeti kisebbségek jog- és érdekérvényesítésének hatékony eszköze	221
5.1. A sikeres EPK ismérvei	222
5.1.1. A civil szervezetek szerepvállalásának szükségessége az EPK szervezésében	222
5.1.2. Az európai hálózatok szükségességéről és a „húzó tagállamok” szerepéről	229
5.1.3. A megfelelő anyagi források szükségessége	231
5.1.4. A két vizsgált EPK értékelése	232
5.2. Az EPK mint a nemzeti kisebbségek védelmének hatékony politikai érdekérvényesítő eszköze?	237
5.2.1. EPK – az Unió demokráciáját növelő vagy politikai érdekérvényesítő eszköz?	238
5.2.2. Az EPK mint politikai érdekérvényesítő eszköz hatékonyságáról	243
5.2.3. Lehetőségek és korlátok az EPK kisebbségvédelmi célú felhasználására	248
5.2.4. A két vizsgált EPK értékelése	250
6. Összegzés	255
Felhasznált irodalom	263

Fontosabb rövidítések jegyzéke

AFCO	az Európai Parlament Alkotmányügyi Bizottsága
CULT	az Európai Parlament Kulturális és Oktatási Bizottsága
EBEÉ	Európai Biztonsági és Együtműködési Értekezlet
EBESZ	Európai Biztonsági és Együtműködési Szervezet
EJB	az Egyesült Nemzetek Szervezetének Emberi Jogi Bizottsága
EJEB	az Emberi Jogok Európai Bírósága
EJEE	Emberi Jogok Európai Egyezménye
EJT	az Egyesült Nemzetek Szervezetének Emberi Jogi Tanácsa
ENSZ	Egyesült Nemzetek Szervezete
EP	Európai Parlament
EPK	európai polgári kezdeményezés
ET	Európa Tanács
ET PK	az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlés
EUMSZ	az Európai Unió működéséről szóló szerződés
EUSZ	az Európai Unióról szóló szerződés
FUEN	Federal Union of European Nationalities (Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója)
LIBE	az Európai Parlament Állampolgári Jogi, Bel- és Igazságügyi Bizottsága
Máért	Magyar Állandó Értekezlet
PETI	az Európai Parlament Petíciós Bizottsága
PPJNE	Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya
RMDSZ	Romániai Magyar Demokrata Szövetség
UPR	universal periodic review (az Egyesült Nemzetek Szervezetének egyetemes időszakos emberi jogi felülvizsgálati eljárása)

Fiannak

Előszó

A nemzeti kisebbségek védelme nem csupán a szakmai érdeklődésem tárgya, hanem vállalt hivatásom is egyben. Felvidéki magyarként a kisebbségi jog- és érdekvédelem egész életemet végigkísérte. Bár a kisebbségi lét számos nehézséget okozhat a mindennapok során, jómagam áldásként élem meg. Felvidéken (és általában a külhonban) magyarnak lenni örökölt állapot, de saját választásunk kérdése is. Kaszás Attila felvidéki színészcsoportja ezt így fogalmazta meg: „Kisebbségi magyarnak lenni egy másik életérzés. [...] A határon túli magyarnak azt jelenti a haza, mint a sivatagi embernek a víz. Egy sivatagi embernek a víz lelkiállapot.”¹

A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelme mint hivatás választásában meghatározóak voltak számomra a felvidéki magyarságot 2006–2010 között a soviniszta szlovák államhatalom részéről ért jogsértések és politikai támadások. Ezen időszakra tehető Malina Hedvig megverése, számos magyarelles törvény elfogadása, így különösen a nyelvtörvény szigorítása vagy a kettős állampolgárság betiltása. Nemzeti közösségünk ellen intézett számos megnyilvánulást szülővárosomban, Komáromban, testközelből tapasztaltam: Sólyom László államhatáron történő feltartóztatását, Cirill és Metód szobrának a helyi lakosság akaratával ellentétes áthelyezését, Ján Slota Trianon-emlékművének avatását a magyar–szlovák határon. A legijesztőbb az a cinizmus volt, ahogy a szlovák kormány ezt a megfélemlítő politikát folytatta. Bár a sorozatos politikai támadások ellen több nemzetközi szervezet felemelte a hangját, a szlovák kormány ezeket a kritikákat lerázta magáról. Mindezzel egy időben a szlovák–magyar bilaterális kapcsolatok is megromlottak, illetve a hivatalban lévő magyar kormány is háttérbe szorította a határon túli magyarok nemzetpolitikai célú támogatását. Ezenfelül ezen időszak alatt a felvidéki magyarság politikai egysége is megbomlott, aminek eredményeképpen 2010-ben nem jutott be a parlamentbe a felvidéki magyarok etnikai alapon szervezett politikai pártja. Úgy tűnt, magunkra maradtunk, hazai érdekvédelemzési lehetőségeink vészesen beszűkültek.

Bár mára a közhangulat jelentősen javult az 1990-es évek mečari, majd a 2000-es évek második felének ficói soviniszta politikájához képest, Szlovákia továbbra sem olyan állam képét mutatja, amely értéként tekint a területén élő nemzeti kisebbségekre, és őszintén törekszik azok kultúrájának, anyanyelvének

¹ Berniczky Konkoly Edit: *Színházszerelem*. Szár, szerzői magánkiadás, 2004. 154–162.

és identitásának megőrzésére. A felvidéki magyarok az anyaország bilaterális kapcsolatokban rejlő érdekérvényesítő képességére sem bízhatják teljesen magukat, hiszen Magyarország ez irányú lehetőségei messze nem korlátlannak – a „virágzó” szlovák–magyar kapcsolatok idején továbbra is hatályban vannak a szlovák nyelvtörvény diszkriminatív rendelkezései, tiltott a kettős állampolgárság, a kollektív bűnösség elvének alkalmazásával koboznak el földet a Beneš-dekrétumok alapján, és időnként vezető szlovák politikusok nemzetbiztonsági kockázatként hivatkoznak közösségünkre.

A határon túli magyarságnak ennek okán elemi érdeke a nemzetközi szervezetek és fórumok minél hatékonyabb bevonása a kisebbségi jogi követelések előmozdításába, illetve a határon túli magyar közösségek érdekeinek minél szélesebb körű érvényesítése, különösen az Európai Unióban. A területi államokra nézve kötelező, érvényesíthető, így a nemzeti kisebbségek helyzetét ténylegesen javítani képes európai uniós garanciarendszer csökkentené közösségeink aktuális politikai változásoknak való kitettségét.

A fenti eseményeket követően alakult ki bennem az elhatározás, hogy szakmai érdeklődésemet a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének szentelem. Figyelemmel arra, hogy felvidéki Magyarországon kezdtem meg jogi tanulmányaimat, kötelességemnek éreztem, hogy közösségem szolgálatából ekképpen is kivegyem a részem. Ennek megfelelően már szakdolgozatomban is az uniós kisebbségvédelmi lehetőségeket vizsgáltam, valamint Gyeney Laura irányítása alatt részt vettem a Kisebbségi Jogvédő Intézet munkájában is.

2015-ben, a doktori tanulmányaim kezdetén a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvédelmének egy új eszközét, az európai polgári kezdeményezést választottam kutatásom tárgyául. A döntésemet az is befolyásolta, hogy ezen idő alatt már folyamatban volt a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról* szóló európai polgári kezdeményezések bírósági eljárása. Elhatározásomban ezenfelül kulcsszerepet játszott témavezetőm, Láncoz Petra Lea ajánlása és támogatása a választott kutatási téma iránt.

A későbbiekben aztán gyakorló jogászként mindkét kezdeményezésben szerepet vállalhattam. A *nemzeti régiókról* szóló kezdeményezés szervezőinek jogi képviseletét ellátó Sobor Dávid ügyvéd munkáját 2015-től segítettem. Ennek köszönhetően én is kivehettem a részem a közel hatévnyi luxemburgi pereskedés után történelmi sikerrel záródó bírósági eljárással kapcsolatos jogi munkából. 2017-ben Halzl József és Csáky Csongor felkérésére a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének koordinációját ellátó Rákóczi Szövetség jogi tanácsadójaként dolgoztam a nemzeti kisebbségvédelmi kezdeményezés hazai

alírásgyűjtési kampányában, így részese lehettem az európai uniós kisebbségvédelem egyik sikertörténetének. 2018 májusa óta a Rákóczi Szövetség egyik alelnökéeként is igyekszem kivenni a részem a külhoni magyarság érdekvédelméből.

Írásom, illetve a határon túli magyar közösségek joginak védelmével és érdekeinek nemzetközi szintű érvényesítésével kapcsolatos elköteleződéseim, remélem, valamelyest hozzájárul a nemzeti kisebbségek és a külhoni magyarság európai uniós jog- és érdekvényesítésével kapcsolatos lehetőségeinek feltérképezéséhez.

2021. augusztus 10.

Tárnok Balázs

Vákát

Köszönetnyilvánítás

Köszönettel tartozom a Nemzeti Közszerológati Egyetemnek, illetve ezen belül az Eötvös József Kutatóközpontnak és az Európa Stratégia Kutatóintézetnek jelen értekezés könyv formájában való kiadásának támogatásáért.

Köszönöm a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karának, illetve a Jog- és Államtudományi Doktori Iskolának a doktori tanulmányaim során nyújtott támogatást. Jelen kiadvány *Az európai polgári kezdeményezés különös tekintettel a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmére* című, 2020. november 4-én a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskolájában megvédett doktori értekezésem frissített és átdolgozott változata.

Hálásan köszönöm doktori iskolai témavezetőmnek, Lángos Petra Leának többéves szakmai mentorálását, tanácsait, támogatását és a doktori képzés teljes ideje alatt nyújtott folyamatos segítségét – nélküle ez a könyv sem születhetett volna meg.

Hálával tartozom Szabó Marcelnek, Gyeney Laurának és a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kar Európa-jogi Tanszék további munkatársainak a sokéves támogatásukért.

Köszönetemet fejezem ki Koltay Andrásnak, Navracsics Tibornak, Török Bernátnak és Deli Gergelynek, akik a Nemzeti Közszerológati Egyetem, illetve az Európa Stratégia Kutatóintézet kötelékében belül támogatták és támogatják szakmai és tudományos előmeneteletem. Köszönöm továbbá Breuer Klárának, a Nemzeti Közszerológati Egyetem korábbi nemzetközi igazgatójának, valamint az NKE Európa Stratégia Kutatóintézetben munkatársaimnak támogató biztatásukat.

Hálás vagyok Sobor Dávidnak a támogatásáért, tanácsaiért és baráti biztatásáért, valamint az általa nyújtott lehetőségért, hogy közreműködhettem a nemzeti régiókról szóló kezdeményezésnek az Európai Unió Bírósága előtti pervitelével kapcsolatos munkában, aminek köszönhetően értékes tudással és tapasztalatokkal gazdagodtam. Köszönöm továbbá Izsák Balázsnak, a Székely Nemzeti Tanács elnökének, hogy érdemesnek talált a nemzeti régiók ügyének képviselésére.

Köszönettel tartozom Csáky Csongornak, a Rákóczi Szövetség elnökének, valamint Halzl Józsefnek (†), a Rákóczi Szövetség örökös tiszteletbeli elnökének, hogy részt vehettem a *Minority SafePack* magyarországi aláírásgyűjtésének sikerre vitelében, és értékes gyakorlati tapasztalatokat szerezhettem az európai

polgári kezdeményezések aláírásgyűjtési szakaszáról. Köszönöm továbbá Vincze Lorántnak, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) elnökének, valamint Németh Zsoltnak, az Országgyűlés Külügyi Bizottsága elnökének a támogatását.

Hálával tartozom Szalayné Sándor Erzsébetnek és Manzinger Krisztiánnak az elmúlt években nyújtott tanácsaikért és támogatásukért, valamint a jelen könyv alapjául szolgáló doktori értekezés szakmai véleményezéséért.

Hálával és szeretettel gondolok a 2021-ben tragikusan fiatalon elhunyt barátira és kollégára, Lancz Attilára, akinek szintén sok bátorítást és támogatást köszönhetek.

Köszönettel tartozom Smith Lacey Annának, April H. Foley nagykövet asszonynak és a Hungary Foundation kuratóriumának e kiadvány utómunkálatai idején nyújtott nagylelkű támogatásukért.

Köszönöm a Ludovika Egyetemi Kiadó munkatársainak e kiadvány szerkesztésével és megjelentésével kapcsolatban elvégzett.

Köszönöm a támogatást családomnak: feleségemnek és fiamnak, akik nélkülöztek e munka megírásának idejére.

1. Bevezetés

A nemzeti kisebbségek – és különösen a külföldi magyar nemzeti közösségek – jogainak fontosságát a magyar jogásztársadalom számára nem szükséges különösebben hangsúlyozni. A száz évvel ezelőtti trianoni békediktátum következtében több millió magyar, illetve a történelmi Magyarország területének mintegy kétharmada került idegen állam fennhatósága alá. A Magyarország határain kívül kisebbségben élő magyar nemzeti közösségek védelme, e közösségek iránt viselt felelősség nemzeti identitásunk szerves része. E felelősséget az Alaptörvény is rögzíti.² Magyarország ezenfelül egy többnemzetiségű állam, a velünk élő 13 nemzetiség az Alaptörvény értelmében államalkotó tényező. A nemzeti kisebbségek és különösen a magyar nemzeti közösségek jogvédelme ennek megfelelően a magyar jogtudomány kiemelt figyelmét élvező terület.

Mára a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvégyesítésének fontos dimenziója a nemzetközi tér. A kisebbségi jogok előmozdításában ugyanis – az adott nemzeti közösség fogadó állammal szemben megfogalmazott követeléseinek és küzdelmének, valamint esetlegesen az anyaállam és a területi állam közötti bilaterális meg egyezéseken és politikai érdekvégyesítésen túl – kiemelt szerepe van a nemzeti kisebbségi jogi követelések externalizációjának,³ vagyis a nemzetközi szervezetek és fórumok, így az Európai Unió bevonásának a kisebbségi jogi követelések előmozdításába.

Jelen értekezésemet a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekvégyesítésére összpontosítom, amelynek keretén belül azt vizsgálom, hogy az Európai Unió részvételi demokráciájának új eszköze, az európai polgári kezdeményezés alkalmas lehet-e a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére, a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztésére, valamint e közösségek politikai érdekeinek előmozdítására, így különösen

² Magyarország Alaptörvénye (2011. április 25.) *D) cikk*: „Magyarország az egységes magyar nemzet összetartozását szem előtt tartva felelősséget visel a határain kívül élő magyarok sorsáért, elősegíti közösségeik fennmaradását és fejlődését, támogatja magyarságuk megőrzésére irányuló törekvéseiket, egyéni és közösségi jogaik érvényesítését, közösségi önkormányzataik létrehozását, a szülőföldön való boldogulásukat, valamint előmozdítja együttműködésüket egymással és Magyarországgal.”

³ Myra A. Waterbury: *Friends in High Places? The Externalisation of Hungarian Minority Rights Claims*. In Anna-Mária Bíró – Katrina Lantos Swett (szerk.): *The Noble Banner of Human Rights – Essays in Memory of Tom Lantos*. Leiden–Boston, Brill Nijhoff, 2018. 150–182.

a nemzeti kisebbségek európai uniós szintű védelmével kapcsolatos elutasító politikai felfogás megváltoztatására.

A nemzeti kisebbségek védelme a jogtudomány kiemelt érdeklődésre számot tartó területe. A kisebbségvédelem nemzetközi intézmény- és keretrendszerét számos elismert hazai és külföldi szerző átfogóan bemutatta, illetve ismerjük a nemzeti kisebbségek európai uniós védelmének hasonlóan rendkívül gazdag szakirodalmát (lásd a 2.2. és 2.3. fejezetet). Jelen értekezés fő célkitűzése ennek megfelelően nem az európai uniós kisebbségvédelem teljes körű bemutatása, ezt a részt csupán érintőlegesen tárgyaljuk. E kutatások megállapításainak ismertetésével bemutatjuk a kisebbségek jogaira vonatkozó hatályos uniós jogi keretet, valamint feltárjuk a nemzeti kisebbségek védelmének lehetőségeit az uniós jog adta kereteken belül.

A kisebbségek védelméhez hasonlóan az európai polgári kezdeményezésnek is tekintélyes nemzetközi szakirodalma van: az eszközt több szempontból bemutató tanulmánygyűjteményeken túl azt számos neves szerző munkásságából ismerhetjük (lásd a 3. fejezetet). Eddig ugyanakkor kevés tudományos igényű munka született az európai polgári kezdeményezés kisebbségvédelmi célokra történő felhasználásának lehetőségeiről (javarészt egy-egy rész kérdést tárgyaló tanulmányok keretén belül),⁴ átfogó munka pedig e viszonylatban eddig nem készült, sem hazai, sem nemzetközi szinten. Jelen értekezés ennek pótlására tesz kísérletet.

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogalkotás előmozdítására irányuló kisebbségi érdekérvényesítésnek ugyan számos módját ismerjük (lásd lent), jelen értekezés kifejezetten az európai polgári kezdeményezést mint az uniós demokrácia eszközt vizsgálja. Arra a kérdésre keresünk a választ, hogy az európai polgári kezdeményezés alkalmas eszköz lehet-e a nemzeti kisebbségek uniós jog- és érdekvédelmére. Feltevésünk szerint igen. Az értekezést a két, kisebbségek védelmére irányuló európai polgári kezdeményezés, a *Minority SafePack* és a *nemzeti régiókról szóló kezdeményezés* ihlette.

⁴ Gabriel N. Toggenburg: The European Union and the Protection of Minorities: New Dynamism Via the European Citizen Initiative? *Europäisches Journal für Minderheitenfragen*, 11. (2018), 3–4. 362–391; Manzinger Krisztián – Vincze Loránt: Minority SafePack – esély az EU-s kisebbségvédelemre? *Pro Minoritate*, (2017), 2. 3–21; Gordos Árpád: Perben, haragban – Luxemburgban. Polgárok kezdeményezései a nemzeti kisebbségi jogokért. *Pro Minoritate*, (2014a), 3. 133–147; Benda Vivien et al.: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, 1. (2019), 69–94.

Felmerül ugyanakkor a kérdés, hogy miért éppen az európai uniós kisebbségvédelmi lehetőségeket vizsgáljuk, és miért nem egyéb nemzetközi szervezetek, így például az Európa Tanács által nyújtott kisebbségvédelmi lehetőségekkel foglalkozunk bővebben. A nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerből – *a pacta sunt servanda* elvet leszámítva – hiányzik a valódi kényszerítő erő, amely e normák érvényesülését a kormányokon számonkérhetné, és megvalósulásukat garantálná. Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben, hogy az uniós jog megfelelő politikai akarat esetén feltétlen érvényesülést igénylő és kikényszeríthető normákat fogadhat el a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, amelyek valódi megoldást nyújthatnának a kisebbségek problémáira.

Az értekezés első nagy kutatási kérdése annak vizsgálatára irányul, hogy a hatályos európai uniós jogi keret alkalmas-e a nemzeti kisebbségek olyan hatékony védelmére, amelynek köszönhetően az Európai Unióban biztosított a nemzeti kisebbségek megmaradása, identitásuk, valamint etnikai, kulturális és nyelvi jellegzetességeik megőrzése.⁵ Ennek kapcsán azt feltételezzük, hogy az uniós kisebbségvédelmi jogi keret gyenge, a kifejezett kisebbségvédelmi hatáskör hiánya és a túlságosan általános kisebbségvédelmi rendelkezések miatt a gyakorlatban alkalmatlan a nemzeti kisebbségek védelmére. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása ugyan a lisszaboni szerződés hatálybalépése óta az Európai Unió deklarált alapértéke, ez azonban a gyakorlatban nincs jelentős hatással a nemzeti kisebbségek helyzetére. Ahogyan erre Szalayné is felhívja a figyelmet, „újból és újból kénytelenek vagyunk rácsodálkozni arra, milyen nehéz az alapértékeket jogi normákba önteni és e jogi normákat tényleges és mindennapos realitássá változtatni”.⁶

Éppen ezért szükségesnek gondoljuk a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztését. A jelenlegi, szinte kizárólag a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartására mint alapértékre épített, konkrét és a nemzeti kisebbségek védelme érdekében felhívható és érvényesíthető jogi normákat nélkülöző jogi keret ugyanis nem nyújt megfelelő védelmet a nemzeti kisebbségek számára. Ha pedig a gyakorlatban a kisebbségek

⁵ Ahogy arra Nagy Noémi felhívja a figyelmet, nincs olyan kötelező erejű uniós dokumentum, amely meghatározná, mit ért az Unió „kisebbségvédelem” alatt. Nagy Noémi: Kettős Mércé az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában. In Ádám Antal (szerk.): *PhD-tanulmányok, X. kötet*. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar Doktori Iskolája, 2011. 4.

⁶ Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*. Budapest, Magyar Tudományos Akadémia Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, 2003. 11.

jogainak védelme nem érvényesül, az az EU alapértékének sérelmét eredményezi, és ez ellen az Európai Uniónak fel kell lépnie. Egyébiránt a nemzeti kisebbségek védelmét biztosító jogi keret megalkotását az erkölcsi elvárások és az általános igazságérzet is megalapozzák. Flachbarth Ernő, a 20. század első felének aktív felvidéki származású nemzetközijog-tudósa szerint „a jogtudomány azt a magas rangot, amelyet még a XVIII. században, a természetjog tanának korszakában élvezett, csak úgy szerezheti vissza, ha nem elégszik meg a jogalkotó tolmácsának szerepével, hanem ezen felül azt a célt tűzi ki, hogy a jogrendet az erkölcsi normákhoz, a társadalom igényeihez és a népek jogérzetéhez igazítsa”.⁷

A nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos európai uniós jogi keret fejlesztése kapcsán arra a feltevésre építünk, hogy erre a Szerződések lehetőséget biztosítanak. Másrészt úgy véljük, hogy az európai polgári kezdeményezés intézménye alkalmas lehet a változások ösztönzésére mind a kérdés európai uniós szintű tematizálása, mind pedig a konkrét jogi normák megalkotásában vagy módosításában való közreműködés által.

Másfelől azt is feltételezzük, hogy a hatályos jogi keret megváltoztatásához szükséges politikai akarat egyelőre hiányzik mind a tagállamok, mind pedig az uniós intézmények részéről. Bár vannak olyan tagállamok, amelyek kifejezetten támogatják a nemzeti kisebbségek védelmét, több tagállam hagyományosan ezzel szemben határozza meg önmagát. Az uniós intézmények tekintetében is hasonlóan felelős a helyzet. Az Európai Parlament az elmúlt évtizedekben számos kisebbségvédelmi tárgyú, de alapvetően politikai jellegű állásfoglalást fogadott el, amelyek inkább politikai, mintsem jogi hivatkozási alapok. Ezzel szemben a Bizottság soha nem vette napirendjére a nemzeti kisebbségek védelmét. Ennek azért is van jelentősége, mert a Bizottságnak kizárólagos joga van az uniós jogalkotási eljárás megindítására, azaz kulcsfontosságú szerepet tölt be az uniós kisebbségvédelmi jogi keret megváltoztatásában.

Vizsgálatunk ugyanakkor azt is feltételezi, hogy az uralkodó politikai megközelítés – mind a tagállamok, mind az uniós intézmények részéről – megfelelő politikai érdekérvényesítő tevékenységgel megváltoztatható. Ezért kiemelkedően fontos a nemzeti kisebbségek hatékony uniós jogi védelme érdekében kifejtett politikai érdekérvényesítő tevékenység. A kisebbségvédelmi jogi keret

⁷ Flachbarth Ernő gondolatát (*System des internationalen Minderheitenrechtes* című művének – Budapest, Veröffentlichung des Instituts für Minderheitenrecht an der Budapester Kgl. Ungarischen Péter Pázmány Universität, 1937 – előszavából) idézi Gál Gyula: Flachbarth Ernő, a tudós és professzor. *Jura*, 6. (2000), 1–2. 85.

bővítésének ugyanis előfeltétele a jelenleg uralkodó politikai megközelítés megváltoztatása és az általános politikai ellenállás megszüntetése a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban.

A 2. fejezetben az európai uniós kisebbségvédelmi jogi és politikai keretet mutatjuk be. Előbb megvizsgáljuk, hogy van-e olyan kisebbségfogalom, amelyre a nemzeti kisebbségek védelme során hivatkozhatunk. Kitérünk a fogalom meghatározás esetleges szempontjaira, az egyes nemzeti kisebbségek elhatárolási kérdéseire. Ezt követően nemzetközi kitekintés keretén belül ismertetjük a nemzetközi kisebbségvédelem szervezeteit, intézményeit, fórumait és mechanizmusait, szemléltetjük e nemzetközi rendszer lehetőségeit és gyenge pontjait. Ezek után a kisebbségek védelmével kapcsolatos hatályos uniós jogi rendelkezéseket elemezzük. Megvizsgáljuk, hogy milyen kisebbségvédelmi rendelkezéseket tartalmaznak az elsődleges uniós jogi dokumentumok, kitérünk a másodlagos jogforrásokra, illetve azok hiányára, valamint feltárjuk az Európai Unió Bírósága kisebbségvédelmi vonatkozású ítélkezési gyakorlatát is.

A tételes jog kapcsán azt feltételezzük, hogy nincsenek szilárd és a gyakorlatban is alkalmazható jogi alapok, csupán olyan, egyelőre bizonytalan jelentéstartalommal bíró rendelkezések, amelyek inkább politikai jellegű kiindulási alapok, mintsem a gyakorlatban is a kisebbségek védelmére felhívható jogszabályhelyek. Figyelemmel arra, hogy a hatályos uniós kisebbségvédelmi rendszer gyengesége leginkább a kisebbségvédelmi célú másodlagos uniós jogi aktusok hiányára vezethető vissza, a fejezet utolsó részében az uniós társjogalkotók és a jogalkotási eljárás megindítására kizárólagosan jogosult Európai Bizottság kisebbségvédelmi tárgyú politikai álláspontját ismertetjük.

A 3. fejezetben bemutatjuk az európai polgári kezdeményezés intézményét, egyfajta kézikönyv jellegű útmutatót szolgáltatva az Unió részvételi demokráciájának ezen új eszközhöz. Ennek keretén belül ismertetjük az eszköz jellegzetességeit, elhelyezzük az uniós jog rendszerében, és összehasonlítjuk más polgári részvételi eszközökkel (népi kezdeményezések, petíció, társadalmi konzultáció). Betekintést nyújtunk a polgári kezdeményezés életre hívásának történeti előzményeibe, működésébe és követelményeibe. Kiemelt figyelmet fordítunk a polgári kezdeményezések kétlépcsős vizsgálatára és az ebből származó problémákra, így különösen a nyilvántartásba vételi szakasz során felmerült nehézségekre, a „nyilvánvalóan hatáskörön kívül esés” fogalmára, a Bizottságnak a kezdeményezések nyilvántartásba vételével kapcsolatos változó jogalkalmazói gyakorlatára, valamint a Bizottság diszkrecionális jogkörére. Ezt követően részletesen elemezzük az európai polgári kezdeményezésről szóló rendelet 2017 és 2019 között lezajlott

felülvizsgálatát. Ennek keretén belül tanulmányozzuk a korábbi működési nehézségeket, az azok kapcsán tett jogalkotói és a tudomány szereplői által megfogalmazott javaslatokat, valamint az új rendelet által átültetett módosításokat. Habár az új rendelet számos kérdés tekintetében megoldani látszik az európai polgári kezdeményezések gyakorlati működésének elmúlt években tapasztalt nehézségeit, több olyan probléma azonosítható, amely vélhetően a jövőben is befolyásolni fogja az eszköz hatékony működését.

A 4. fejezetben részletesen elemezzük, hogy a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos kezdeményezésekben a szervezők hogyan hívták segítségül az európai polgári kezdeményezés eszközt a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelemért. Mindkét ügy vonatkozásában ismertetjük a kezdeményezések hátterét és fő javaslatait. Részletesen elemezzük az Európai Törvényszék és az Európai Unió Bírósága előtti semmissé nyilvánítási eljárásokat, ideértve mind a szervezők, mind pedig később, a kezdeményezések bejegyzését követően az ellenérdekeltek által indított eljárásokat, értékelve és kritikával illetve az ítéleteket. Részletekbe menő betekintést nyújtunk a szervezők által megvalósított aláírásgyűjtési kampányokba, beszámolunk az aláírásgyűjtés tanulságairól és tapasztalatairól. Elemezzük a *Minority SafePack* uniós intézményi vizsgálatát, az Európai Bizottság kezdeményezést elutasító közleményét, valamint vizsgáljuk a kezdeményezések lehetséges további alakulását és várható hatásait.

Az 5. fejezetben a jelen értekezés tárgyát képező kutatás fő kérdésére keressük a választ, vagyis hogy az EPK alkalmas és hatékony eszköz-e a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelemért. Előbb megvizsgáljuk, hogy mi szükséges ahhoz, hogy egy európai polgári kezdeményezés sikeres legyen. Azt feltételezzük, hogy a civil szervezetek szerepvállalása elengedhetetlen az európai polgári kezdeményezések sikerre vitelében. A feltevés szerint további kritérium, hogy ezek a szervezetek európai hálózattal is rendelkezzenek, mindemellett pedig képesek legyenek koncentrálni az aláírásgyűjtést egy-két tagállamban, ahol kiemelkedően magas lesz az aláírások száma. A hipotézis szerint a sikeres európai polgári kezdeményezés harmadik feltétele a megfelelő finanszírozottság.

A fejezet második részében arra keressük a választ, hogy az európai polgári kezdeményezésre elsősorban a demokrácia növelésének vagy a társadalmi csoportok érdekvédelemért eszközöként érdemes tekintenünk. Feltevésünk, hogy bár a jogtudomány képviselői az EU demokráciadeficitjének csökkentésére hivatott eszközként tekintenek az európai polgári kezdeményezésre, a gyakorlatban sokkal inkább érdekvédelemért eszközként használható, és nem igazán tud hozzájárulni az Unió demokráciájának javításához. E megközelítésben

kulcsfontosságú kérdés, hogy hatékony érdekérvényesítő eszköz-e az európai polgári kezdeményezés. Hatékonyságának vizsgálata során három szempontot veszünk figyelembe: az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos tudatosságot, a „sikeres polgári kezdeményezés” fogalmának meghatározását, illetve az eszköz „ár-érték” arányát. Végül azt is vizsgáljuk, hogy az EPK irányulhat-e a nemzeti kisebbségek védelmére, illetve milyen keretek között teheti tárgyává a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvédelmét.

Mindkét kérdés vonatkozásában értékeljük a két kiemelten vizsgált polgári kezdeményezést. Előbb azt nézzük meg, hogy az általunk meghatározott sikerességi követelmények mennyiben érvényesültek a *Minority SafePack* és *nemzeti régiókról szóló kezdeményezés* esetében, majd azt mutatjuk be, hogy e kezdeményezések miként tudtak hozzájárulni a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítéséhez.

Az értekezés lezárásaként összegezzük a kutatás eredményeit. Arra igyekszünk választ adni, hogy valóban lehet-e az európai polgári kezdeményezés a nemzeti kisebbségek európai uniós jog- és érdekérvényesítésének eszköze.

Vákát

2. A nemzeti kisebbségek jog- és érdekvénesítési lehetőségei a nemzetközi térben és az Európai Unióban

Ebben a fejezetben a nemzeti kisebbségek védelmének európai uniós jogi és politikai keretét tanulmányozzuk.

A fogalmi és elméleti háttérre vonatkozó részben megvizsgáljuk a nemzeti kisebbségeket érintő fogalmi keretet, azt kutatva, hogy van-e olyan kisebbségfogalom, amelyre a nemzeti kisebbségek védelme során hivatkozhatunk. Kitérünk az őshonos és bevándorló kisebbségek közti elhatárolás szempontjaira, valamint arra, hogy a kisebbségi jogok miként helyezhetők el és értelmezhetők az egyetemes emberi jogi keretrendszerben, illetve ez milyen lehetőségeket rejt magában a hatékony érdekvénesítés szempontjából. Taglaljuk továbbá az e megközelítésből fakadó azon kihívásokat is, hogy a nemzeti kisebbségek jogai kapcsán szükségszerűen alkalmazandó kollektív jogi felfogás miként alkalmazható az emberi jogok individualista megközelítésében.

Külön alfejezetet szentelünk a nemzetközi kitekintésnek. Bár jelen értekezés tárgya az európai polgári kezdeményezés mint az Európai Unió nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatos jogi kerete fejlesztésének lehetséges eszköze, fontos bemutatni a nemzeti kisebbségek jog- és érdekvénesítése szempontjából releváns nemzetközi kereteket. Vizsgáljuk az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet kisebbségvédelmi jogforrásait, egyezményeit, mechanizmusait és érdekvénesítési fórumait. Mint látni fogjuk, a nemzetközi kisebbségvédelmi rendszerből – a *pacta sunt servanda* elvet leszámítva – hiányzik a tényleges kényszerítő erő, amely e normák érvényesülését garantálná. Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben ugyanakkor éppen abban rejlik, hogy megfelelő politikai akarat esetén feltétlen érvényesülést igénylő és kikényszeríthető normákat fogadhat el a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, amelyek valódi megoldást jelenthetnének a nemzeti kisebbségek problémáira.

Ezt követően a kisebbségek védelmével kapcsolatos hatályos uniós jogi rendelkezéseket mutatjuk be. Ismertetjük az elsődleges uniós jogi dokumentumok kisebbségvédelmi rendelkezéseit, kitérünk a másodlagos jogforrásokra, illetve azok hiányára, valamint tanulmányozzuk az Európai Unió Bíróságának kisebbségvédelmi vonatkozású ítélezési gyakorlatát is.

Végezetül az európai uniós rendes jogalkotási eljárás szereplőinek nemzeti kisebbségek uniós szintű védelmével kapcsolatos hozzáállását elemezzük, tehát az uniós szintű kisebbségvédelem politikai helyzetképét mutatjuk be. Ennek során ismertetjük az Európai Parlament által elfogadott állásfoglalásokat, az Európai Parlament nyújtotta egyéb jog- és érdekvéonyesítési lehetőségeket, az egyes tagállamok eltérő felfogását, valamint az Európai Bizottság elutasító álláspontját és annak lehetséges okait.

2.1. Fogalmi és elméleti keretek

2.1.1. Definíciós nehézségek

Amikor egy adott területen kisebbségben élő nemzeti közösségről szólunk, a nemzetközi és a hazai szakirodalom jelentős részében a „kisebbség”, „nemzeti kisebbség”, „nemzetiség”, esetleg „óshonos kisebbség” fogalmakkal találkozunk. Pontos definíció jelenleg semmilyen jogi kötéjerejű nemzetközi dokumentumban nem létezik. 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.

A nemzetközi *soft law* keretében elfogadott definíciók közül az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) sz. ajánlása⁸ 1. cikkelyében olvasható megfogalmazás számít az egyik legjobban körülhatárolt kisebbségfogalomnak, azon belül is a *nemzeti kisebbségek* első számú nemzetközi említése ez. 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;

⁸ Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése: 1201 (1993) sz. ajánlás – az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez fűzendő, a kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvvel kapcsolatban.

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

Más szerzők is hasonló alapokra helyezve fogalmaztak meg egyes részletekben eltérő meghatározásokat.⁹ Néhányan azonban kifejezetten a „kisebbség” szó használatával szemben, a „közösség” kifejezés mellett foglaltak állást. Duray szerint a kisebbségi tudat „lelki zsugorodást” okoz, és mivel a modern emberi jogi szemléletet figyelembe véve a nemzeti közösségeket megillető jogok nem tehetők függővé az adott népcsoport számbeli arányától, az ezt kifejező nyelvi megfogalmazás is felesleges.¹⁰ Kiss szerint a kisebbség szónak sem mint minőségi, sem mint mennyiségi megjelölésnek az azonos jogokkal és kötelezettségekkel bíró polgárok Európai Uniójában nincs létjogosultsága.¹¹

Van olyan megközelítés is, miszerint a kisebbségek definíciójához való szigorú ragaszkodás nemhogy előmozdítja, hanem hátráltatja a nemzeti kisebbségek jogvédelmére irányuló európai törekvéseket, hiszen maga a definíció az első akadály, amely kibékíthetetlen ellentétként feszül az uniós tagállamok között.¹² E megközelítés szerint a definíció hiánya nem jelenti azt, hogy nem lehet megfelelő tartalmú jogi aktusokat elfogadni az Európai Unióban a nemzeti kisebbségek védelmére. Vizi szerint ugyanakkor „anélkül, hogy a tagállamok között bármilyen konszenzus kialakulna a kisebbség vagy a kisebbségvédelem fogalmáról, nem várható, hogy az EU által védendő kisebbségi jogok megfogalmazásában egyetértésre tudnának jutni”.¹³

⁹ Tawhida Ahmed: *The Impact of the EU Law on Minority Rights*. Oregon, Hart Publishing, 2011.

¹⁰ Duray Miklós: A kisebbség mennyiségi vagy politikai fogalom? In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 16–20.

¹¹ Kiss Antal: Babilontól Pünkösdig. Kisebbségpusztító államnyelv, közösségépítő anyanyelv. In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014. 29–32.

¹² Balázs Vizi: Protection without definition – notes on the concept of “minority rights” in Europe. *Minority Studies*, 15. (2013a), 1. 7–26.

¹³ Vizi Balázs: A kisebbségi jogok védelmének európai színtere napjainkban: normatív rezsím és politikai diskurzus. *Pro Minoritate*, (2018), 2. 10–11.

Itt jegyezzük meg, hogy a magyar jogi terminológia a „nemzetiség” kifejezést használja,¹⁴ és a magyar jogi szaknyelv szerint is ez a helyes magyar kifejezés a nemzetközi jogirodalom által használt „nemzeti kisebbség” fogalomra. Ennek ellenére a hazai szakirodalomban is legtöbb esetben a „nemzeti kisebbség”, „kisebbség” vagy az „őshonos kisebbség” terminus fordul elő. Jelen értekezés – figyelemmel annak európai uniós vizsgálódási szempontjára – a nemzetközi terminológia alapján kialakított magyar nyelvi fogalmakat használja, így a nemzeti kisebbségek vagy őshonos kisebbség fogalmakat.

Különösen nehéz az őshonosság feltételeinek meghatározása, amelyhez több szempont szerint kellene közelíteni. Ilyen szempontok az időbeliség, a számszerűség, a kultúra, a nyelv, valamint a csoportidentitás. Itt érdemes megvizsgálnunk az egyes nemzetközi dokumentumok által használt kifejezéseket. Az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) dokumentumaiban 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 (lásd később), továbbá az *Emberi Jogok Európai Egyezménye* (EJEE) 14. cikke is tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkriminációt.

2.1.2. Az őshonos nemzeti kisebbségek és a bevándorló kisebbségek

Az őshonos/hagyományos és új/bevándorló kisebbségek elhatárolása nem új keletű kérdés Európában, és az elmúlt évek migrációs tendenciái alapján vélhetően még erőteljesebben merül fel majd a következő évtizedek során. A téma politikai dimenziója mellett jogi szempontból is fontos a kétfajta kisebbség elhatárolása, hiszen a megfelelő jogi védelem garantálásához elengedhetetlen, hogy pontosan definiáljuk az egyes kategóriákat. Az őshonos európai népek kiemelt státuszának biztosítása, így kultúrájuk megőrzése is csak a szükséges jogi distinkciók alapján biztosítható.

¹⁴ Erre utal a nemzetiségek jogairól szóló 2011. évi CLXXIX. törvény szóhasználata is, amely a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvényt helyezte hatályon kívül, ezzel pedig a „nemzetiség” kifejezést tette újra az uralkodó kifejezéssé a magyar jogtudományban.

Egyesek szerint, ha a „jogvesztést” elfogadjuk a bevándorlók leszármazottjai esetében, akkor annak irányadónak kell lennie az őshonos kisebbségekre is.¹⁵ Varga arra hívja fel a figyelmet, hogy a kétfajta kisebbség közti elhatárolással eddig az európai politikai és szakértői fórumok sem foglalkoztak.¹⁶ Szent-Iványi ennek okát abban látja (utalva Németország példájára, amely ugyan 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.¹⁷ Eplényi szerint azonban a „bevándorló kisebbségek összemosása az őshonosok közösségeivel oda vezethet, hogy végül egyik kérdést sem lehet megnyugtatóan rendezni”.¹⁸ Manzinger és Vincze szerint néhány évvel ezelőttig a közvélemény a jelenség létét sem volt hajlandó elismerni, azonban a németországi Sarrazin-vita,¹⁹ az elmúlt évek sariaítélkezései és a közel-keleti konfliktuszónába távozó nyugati-európai állampolgárokkal kapcsolatos fejlemények változást hoztak a kérdésben.²⁰ A szerzők szerint közép-európai perspektívából nézve a legsúlyosabb gond az őshonos és bevándorló kisebbségek párhuzamba állítása kapcsán abból származik, hogy a „bevándorló hátterű állampolgárok iránt támasztott integrációs-asszimilációs elvárásokat egyesek megpróbálják a teljesen más élethelyzetben levő őshonos kisebbségekre is kiterjeszteni”.²¹

Éppen ezért számos kisebbségi jogokkal foglalkozó szakember érvel a kétfajta kisebbség közti különbségtétel mellett. Szent-Iványi szerint a bevándorló közösségekkel szemben „teljesen mások a többségi társadalom attitűdjei és elvárásai, mint az őshonos, az évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben”,²² ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel.

¹⁵ Thomas W. Pogge: Accomodation Rights for the Hispanics in the United States. In Will Kymlicka – Alan Patten (szerk.): *Language Rights and Political Theory*. Oxford, Oxford University Press, 2007. 108.

¹⁶ Csilla Varga: EU Minority Protection Policy: Talks About Nothing or Positive Development Trends? *Iustum Aequum Salutare*, 14. (2018), 3. 260.

¹⁷ Szent-Iványi István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák. In Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségekért*. Pilisszentkereszt, EU-Ground Kft., 2009. 78–91.

¹⁸ Eplényi Kata: A nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban. *Létünk*, (2013), különszám. 45–46.

¹⁹ Juhász Attila – Kiss Anikó: A Sarrazin-vita rétegei és eddigi hozadéka. *Lettre*, (2011), 81.

²⁰ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 19.

²¹ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 19.

²² Szent-Iványi (2009): i. m. 84.

Ódor szerint a megfelelő jogi distinkciók új helyzetet teremthetnének Európa őshonos közösségei számára.²³ Gál szerint, amennyiben olyan általános európai elvek érvényesítésére összpontosítunk, mint amilyen az önkormányzatiság, a szubszidiaritás, az anyanyelvhasználat, akkor „kiküszöbölhetjük az új, a migráns kisebbségek integrálásának és az őshonos közösségek esélyegyenlőségének szembeállítását”.²⁴

A bevándorló kisebbségek megkülönböztetése az őshonos kisebbségektől azzal is indokolható, hogy amíg az őshonos nemzeti közösségek külső hatalmi döntés eredményeként kerültek kisebbségi helyzetbe (*border-shifting*),²⁵ a bevándorló kisebbségek önkéntes vállalásuk alapján válnak részeseivé egy idegen társadalomnak. Gordos szerint éppen e miatt az önkéntes döntésük miatt a bevándorló kisebbségek számára az asszimiláció az irányadó.²⁶ A szerző szerint, amennyiben az erre irányuló törekvéseket a bevándorlók nem fogadják el, lehetőségük van visszatérni származási országukba.²⁷ Szintén a területiségi elv alapján határolja el az egyes kisebbségeket Kymlicka, aki szerint a bevándorló kisebbségek nem kötődnek egy adott földrajzi területhez, míg az állam nélküli nemzetek (*sub-state nation*) és az őslakos népek történelmileg kötődnek ahhoz a területhez, amely később különböző okok miatt (például határok változása) egy más állam fennhatósága alá került.²⁸

Ezenfelül a kétfajta kisebbség elhatárolása – és ekképpen az őshonos közösségek számára biztosított többletjogok – igazolása vonatkozásában az összetartozás-tudat is meghatározó. A bevándorló kisebbségek egy kulturális szempontból eltérő alapokon nyugvó társadalomból, tipikusan több országból,

²³ Ódor Bálint: A nemzetpolitikai érdekvérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. *Pro Minoritate*, (2011), 3. 3–18.

²⁴ Gál Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei. In Tabajdi (2009): *i. m.* 62–77.

²⁵ Gordos Árpád: A nemzeti kisebbségi ügy helyzete, időszerű kérdései Európában. In Schwarcz Gyöngyi (szerk.): *Kisebbségek és nemzeti közösségek. A külhoni magyarság jogvédelmének hagyományos és új útjai*. Budapest, Nemzetstratégiai Kutatóintézet, 2014b. 70.

²⁶ Gordos Árpád: Új jogalkotói szándékok az európai térben és az EU-ban a nemzeti kisebbségek védelmére. *Európai Jog*, 14. (2014c), 6. 1–11.

²⁷ Varga Csilla azonban felhívja rá a figyelmet, hogy a bevándorlók jelentős része nem önkéntes döntése alapján, hanem kényszer hatására, így például háborúk, természeti katasztrófák miatt hagyja el hazáját. Varga (2018): *i. m.* 261.

²⁸ Will Kymlicka: Beyond the Indigenous/Minority Dichotomy? In Stephen Allen – Alexandra Xanthaki (szerk.): *Reflections on the UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples*. Oxford–Portland, Hart Publishing, 2011. 184.

esetleg különböző földrészekről érkeztek, ekképpen az összetartozás-tudatuk sem annyira egységes, mint az évszázadok óta adott területen élő őshonos közösségek esetében. Szent-Iványi István 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.²⁹ E közösségek többnyire etnikai, illetve vallási háttér, valamint a származási ország szerint is elkülönülnek a társadalmon belül.³⁰ Ezzel szemben a kisebbségben élő őshonos közösségeket erős összetartozás-tudat jellemzi, ami abból is fakad, hogy ezek a közösségek huzamosabb ideje élnek együtt egy adott földrajzi területen [lásd az ET PK 1201 (1993) sz. ajánlásában található „nemzeti kisebbség” meghatározást].

Míg a bevándorló kisebbségek az európaiaktól sok esetben teljesen eltérő kulturális alapokkal és történelmi hagyományokkal rendelkeznek, az őshonos nemzeti kisebbségek és a többségben élő európai népek között kulturális azonosság és közös történelmi hagyományok figyelhetők meg. Az összetartozás-tudat pedig a nemzeti közösségek, így a kulturális sokszínűség fenntartásához elengedhetetlen, különösen a nemzeti közösségek európai integrációja miatt. Az európai integráció iránti elkötelezettség fenntartása az őshonos közösségek esetében az előjogok megadásával biztosítható, a bevándorló közösségek esetében pedig közösségeik integrációjában történő érdekelttségének előmozdításával.

Manzinger és Vincze ezért az őshonos nemzeti kisebbségek számára biztosított jogokat célszerűnek tartja a hagyományosan e közösségek által lakott területekhez kapcsolni.³¹ Ez a megközelítés szoros gondolati összefüggésben áll a jelen értekezésben a későbbiek során tárgyalt „nemzeti régiók” koncepciójával.

2.1.3. A kisebbségi jogok mint az emberi jogi koncepció része, illetve a kisebbségi jogok kollektív értelmezése

Az I. világháborút követően a Nemzetek Szövetsége keretében a kisebbségvédelem egy sajátos rendszerét hozták létre, amely csupán egyes államok számára állapított meg kötelezettségeket. A népszövetségi kisebbségvédelmi rendszer kudarcot vallott, aminek hatására 1945 után az ENSZ-ben egy olyan új emberi

²⁹ Szent-Iványi (2009): i. m.

³⁰ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 19.

³¹ Manzinger–Vincze (2017): i. m. 19.

jogi rezsím alakult ki, amelynek középpontjában az individuális jogi megközelítés állt. Kialakult az a vélemény, hogy a kisebbségi jogok veszélyt jelenthetnek az államok stabilitására.³² Ez a paradigmaváltás a nemzetközi kisebbségvédelemre is komoly hatással volt. Kialakult az az elképzelés, hogy pusztán az emberi jogok és alapvető szabadságok elidegeníthetetlen volta elegendő védelmet nyújt a kisebbségeknek. Újabb fordulatot a hidegháború lezárása és az 1990-es évek elején kirobbant délszláv konfliktus etnikai atrocitásai hoztak, amikor újra napirendre került a kérdés. Erre elsősorban éppen az egyetemes emberi jogok mindenhatóságába vetett bizalom megdőlése miatt került sor.³³ Az 1945 után kialakult doktrinális megközelítés ennek ellenére továbbra sem változott meg.³⁴

Ma a nemzetközi térben a kisebbségi jogokat jellemzően az egyetemes emberi jogok részének tartjuk. A kisebbségvédelem ebben a megközelítésben tehát az emberi jogok védelmének része, de ahhoz képest többletet jelent, hiszen individuális része mellett van egy közösségi része is: míg a kisebbségvédelem egyéni része az adott kisebbséghez tartozó személy védelmét szolgálja, amelynek célja a többség tagjaival egyenlő bánásmód biztosítása (ez összhangban van az egyéni emberi jogi megközelítéssel), a közösségi része a csoport védelmére, a csoport sajátosságainak fenntartására irányul. A két rendszer közti átfedés egyúttal az emberi jogi dogmatika alkalmazhatóságát mutatja azokra a jogokra vonatkozóan, amelyek az egyéneket egy kisebbségi csoporthoz való tartozásukból eredően illetik meg, így a hatékonyabb kisebbségvédelem lehetőségét hordozza magában.³⁵

A fenti megközelítésnek számos előnye mellett tagadhatatlan kihívása az egyéni emberi jogok koncepciójától alapvetően idegen csoportjogi felfogás alkalmazása. A kollektív jogi megközelítés a kisebbségek védelme során azonban szükségszerű, ugyanis a nemzeti kisebbségek egyes jogai kizárólag csoportjogként értelmezhetők. A kisebbségeket megillető nyelvi, kulturális és oktatási jogokat egyénként gyakoroljuk, mégis kollektív jogként értelmezzük, hiszen igénybevételi lehetőségük annak köszönhető, hogy egy adott közösség számára biztosítottak, ráadásul bizonyos egyéni jogok – például az anyanyelvi oktatáshoz

³² Jennifer Jackson-Preece: *Minority Rights in Europe: From Westphalia to Helsinki. Review of International Studies*, 23. (1997), 1. 75–92.

³³ Szalayné (2003): i. m. 34.

³⁴ Vizi (2018): i. m. 3.

³⁵ Szalayné (2003): i. m. 195.