



**A MAGYARORSZÁGON ÉLŐ NEMZETISÉGEK JOGAINAK VÉDELME T ELLÁTÓ
BIZTOSHELYETTES**

4/2023. számú

ELVI ÁLLÁSFOGLALÁS

**A NEMZETISÉGI JOGOK ÁTFOGÓ SZABÁLYOZÁSÁNAK
ELSŐ 30 ÉVÉRŐL**

Budapest, 2023. december 30.

Magyarország Alaptörvénye és az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény (a továbbiakban: Ajbt.) szerint a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes kiemelt feladata, hogy figyelemmel kíséresse a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak érvényesülését és ezzel összefüggésben szerzett tapasztalatairól rendszeresen tájékoztatást nyújtson, illetve felhívja a nyilvánosság és az érintett intézmények figyelmét a nemzetiségeket érintő jogsértések veszélyére. Az alapvető jogok biztosának helyettese fent megjelölt feladatai ellátása érdekében elvi állásfoglalást adhat ki. Az állásfoglalás célja, hogy felhívja a jogalkotó és a nyilvánosság figyelmét a hazai nemzetiségi közösségek tagjai egyéni és kollektív jogainak megőrzésével kapcsolatos teendők fontosságára, a nemzetiségi alapjogok, illetve az egyenlő bánásmód elvének sérelmével fenyegető helyzetre és aggályos gyakorlatra, továbbá felmutasson olyan jó gyakorlatokat, amelyek a nemzetiségi jogok sikeres érvényesítését szolgálhatják.

1. Bevezetés

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

A nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény (Nektv.) mellett 2023-ban két jelentős nemzeti kisebbségi vonatkozású nemzetközi évfordulót is ünnepeltünk: 70 éve lépett hatályba az **Emberi Jogok Európai Egyezménye** és 25 éve a **Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény** (Kisebbségi Keretegyezmény). Mindhárom évfordulós jogi dokumentum időben és térben egymástól látszólag függetlenül létezik, de mindhárom csak egymásra tekintettel képes kifejteni az alkotói által előírányzott joghatását, és csak egymást kiegészítve tudja biztosítani a hatályuk alá tartozó közösségek és tagjaik általános emberi és speciális kisebbségi jogait. A köztük lévő hidat pedig csak a **közös értékek tisztelete** és a **jóhiszemű jogalkalmazás** építheti fel.

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

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

2. A nemzetiségi jogok történeti és társadalmi kontextusai

Az utóbbi évek olyan kihívások elé állították az emberiséget, amelyeket ilyen mértékben hosszú ideje nem tapasztaltunk. Két évig éltünk hullámokban fellángoló járványhelyzetben, az azzal járó folytonos ideiglenességben, **rendes rendkívüliségben**. A számtalan áldozat mellett az egészségügyi válság következményei hosszú távon a gazdasági folyamatokat, a politikai stabilitást és a társadalmi szolidaritás alapvetéseit is érintették. Hasonlóan súlyos, egyelőre szinte átláthatatlan következményei vannak az elmúlt időszakban lokálisan kirobbant, de jelentős globális hatásokkal járó, embereket és közösségeket szétszakító háborúknak. Az elszenvedett **egyéni és közösségi veszteségeink**, a sokasodó problémák jóformán közhellyé koptatták a „kihívás” kifejezést. A válságok során kézzel foghatóvá vált az egyébként is veszélyeztetett társadalmi csoportok helyzetének további elnehezülése, amely Európa-szerte komoly terheket jelent a jogalkotók és a jogalkalmazók számára egyaránt.

A nehézségek ellenére, vagy éppen ezért fontosnak tartom a szolidaritásra való emlékezést és emlékeztetést is: **ünnepelnünk kell azokat az értékeket, amelyek összekötnek minket** és reményt adhatnak a hasonlóan nehéz időszakokban is. Ilyen elsősorban egymás életének és méltóságának tisztelete és az a kulturális közösség, amelyben ezt kiteljesíthetjük.

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

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

*„Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az **emberi méltóság, a szabadság, az egyenlőség és a szolidaritás** oszthatatlan és egyetemes értékein alapul, a demokrácia és a jogállamiság elveire támaszkodik.”¹*

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

A nemzetiségi egyenjogúság koncepciója, kodifikálása és alkalmazása a fejlett európai társadalmak **jogegyenlőségi kérdéseinek** egyik legösszetettebb eleme. Történelmi, társadalmi, gazdasági, jogi, politikai és emberiességi kérdések egyaránt befolyásolják egy-egy állam szabályozási hajlandóságát és képességét. A kisebbségi csoportok érdekérvényesítő képessége, a többségi társadalom és a politikusainak nézőpontjai – sok esetben félelmei – alapvetően meghatározzák a rendszer kialakítását és működési hatékonyságát. Éppen emiatt jelentős szemléletbeli különbségeket tapasztalhatunk az egyes államok között, amelyek a többi jogterülethez képest jellemzően csak lassan és kis mértékben fejlődnek.

A Föld közel 200 államának túlnyomó többsége soknemzetiségű, a nyelvi és kulturális sokszínűség elismerése viszont közel sem egységes. A 750 milliós Európában több, mint 100 millió személy tartozik a több, mint 400 kisebbségi közösség egyikéhez. A teljes kontinensen 90 nyelv él, ebből 37 egy állam hivatalos nyelve, míg 53 olyan, amelyet egyetlen állam sem tart nyilván hivatalosként. Az Európai Unió jelenlegi 448 millió uniós polgárából pedig 40 millió személy – azaz minden tizedik ember – tagja valamely őshonos nemzeti kisebbségnek, vagy nyelvcsoporthoz.²

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

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

¹ Az Európai Unió Alapjogi Chartája, Preambulum

² Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) adatai. Lásd: <https://fuen.org/hu/article/Europa-oshonos-nemzeti-kisebbségei>

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

A nemzeti kisebbségek védelme számára Európában rendelkezésre álló, változó hatékonyságú nemzetközi mechanizmusok között központi szerepet játszik a korábban már említett, 25. évfordulóját ünneplő nemzetközi egyezmény: az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága által 1994. november 10. napján elfogadott **Kisebbségi Keretegyezmény**.³ A dokumentum 1995. február 1. napján nyílt meg aláírásra, majd 1998. február 1. napján lépett hatályba. Az azóta eltelt huszonöt év alatt az Európa Tanács jelenlegi 46 tagállama közül 42 állam aláírta, 38 állam ratifikálta is, ezzel a Keretegyezmény az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott és aláírásra megnyitott több mint 200 szerződés sorrendjében előkelő helyet foglal el az aláírások és ratifikációk számát tekintve.

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

3. Egy európai út

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

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

³ Az Országgyűlés az 1999. évi XXXIV. törvénnyel kihirdette az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló, Strasbourgban, 1995. február 1-jén kelt Keretegyezményét.

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

*„Mert amiként különb-különb tájakról és tartományokból jönnek a vendégek, úgy különb-különb nyelvet és szokást, különb-különb példát és fegyvert hoznak magukkal, s mindez az országot díszíti, az udvar fényét emeli, s a külföldieket a pöffeszkedéstől elrettenti. **Mert az egy nyelvű és egy szokású ország gyenge és esendő.** Ennélfogva megparancsolom neked, fiam, hogy **a jövevényeket jóakaratóan gyámolítsad és becsben tartsad,** hogy nálad szívesebben tartózkodjanak, mintsem másutt lakjanak. Ha pedig le akarnád rombolni, amit építettem, vagy szét szórni, amit összegyűjtöttem, kétségkívül igen nagy kárt szenvedne országod.”⁴*

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

A jogalkotás ezt a folyamatot csak lomhán és kelletlenül követte. A nemzetiségek demográfiai és gazdasági helyzetéhez képest egyébként szemérmesen keveset vállaló **1868. évi XLIV. törvénycikk** a nemzetiségi egyenjogúság tárgyában például jelképes és szelektív lépéseivel igyekezett biztosítani a helyi autonómia egyes formáit – mint utóbb kiderült: későn és hatástalanul. A törvénycikk 26. §-a szerint: *„Valamint eddig is jogában állott bármely nemzetiségű egyes honpolgárnak épen úgy, mint a községeknek, egyházaknak, egyház-községeknek: úgy ezentúl is jogában áll saját erejökkel, vagy társulás útján alsó, közép és felső tanodákat felállítani. E végből, s a nyelv, művészet, tudomány, gazdaság, ipar- és kereskedelem előmozdítására szolgáló más intézetek felállítása végett is, az egyes honpolgárok az állam törvényszabta felügyelete alatt társulatokba, vagy egyletekbe összeállhatnak, és összeállván szabályokat alkothatnak, az államkormány által helybenhagyottszabályok értelmében eljárhatnak, pénzalapot gyűjthetnek, és azt, ugyan az államkormány felügyelete alatt nemzetiségi törvényes igényeiknek is megfelelően kezelhetik. Az ilyen módon létrejött művelődési és egyéb intézetek – az iskolák azonban a közoktatást szabályozó törvény rendeleteinek megtartása mellett, – az állam hasonló természetű s ugyanazon fokú intézeteivel egyenjogúak.*

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

⁴ Szent István király intelmei Imre herceghez. <http://mek.niif.hu/00400/00446/00446.htm>

Az anyaországtól való kényszerű elszakítottság és a társadalmi folyamatok tovább erősítették az asszimilációt, a közösségek részéről pedig tartóssá vált a bizalmatlanság az állam és intézményei felé. A fentiek miatt az **1990**-es népszámlálás során a 10,3 milliós lakosságnak már csak **2%**-a, 213.111 állampolgár identifikálta magát nemzetiségi származásúként.

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

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

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

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

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

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

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

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

„Az Országgyűlés

– követve a magyar történelem legnemesebb hagyományait és értékeit,

– a demokrácia és a humanizmus eszméi iránti elkötelezettség jegyében,

– a népek és nemzetek közötti megértés és baráti együttműködés elősegítésének szándékával,

– továbbá annak tudatában, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségek harmonikus együttélése a többségi nemzettel a nemzetközi biztonság alkotó eleme,

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

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

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

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

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

Ebben az időszakban váltak láthatóvá a törvény azon részei, amelyek felülvizsgálatra, kiigazításra szorultak. A jogalkalmazás hiányosságainak feltárását és szakszerű értelmezését a **bíróságok** egyedi ügyekben hozott döntései és az **Alkotmánybíróság** jogszabályi környezetet átfogóan értelmező határozatai, illetve a **nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának** szakmai vizsgálata, észrevételei és javaslatai is segítették.

A fentiek hatására és a nemzeti és etnikai kisebbségi közösségek képviselőinek következetes érdekvégyesítő munkája révén Nektv.-t a jogalkotó **18 év alatt folyamatosan alakította**: a kisebb technikai módosítások mellett több átfogó felülvizsgálatra is sor került, miközben azonban a kisebbségi közösségek országgyűlési képviseletének megteremtésével 2011-ig adós maradt.

4. A hatályos szabályozás alapvonalai

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

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

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

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

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

(3) bekezdése szerint a Magyarországon élő nemzetiségek jogaira vonatkozó részletes szabályokat, a nemzetiségeket és a nemzetiségként való elismerés feltételeit, valamint a helyi és országos nemzetiségi önkormányzatok megválasztásának szabályait sarkalatos törvény határozza meg. Sarkalatos törvény a nemzetiségként való elismerést meghatározott idejű honossághoz és meghatározott számú, magát az adott nemzetiséghez tartozónak valló személy kezdeményezéséhez kötheti.

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

A fentiek infrastrukturális megalapozása érdekében tartalmazza a nemzetiségi **infrastrukturális garanciákról**, így az oktatási és művelődési önigazgatásról, a nemzetiségek médiatartalom-szolgáltatással összefüggő jogairól, a nemzetiségi önkormányzatok létrehozásáról és működéséről, valamint a nemzetiségi közügyek ellátásának gazdasági alapjairól szóló rendelkezéseket is.

A jogalkotó megtartotta és több ponton megerősítette a korábbi, közel két évtizedben hatékonynak bizonyult **három szintű nemzetiségi önkormányzati rendszert**, és eleget téve rendszerváltáskori ígéretének biztosította az **országgyűlési képviselőket** is a nemzetiségi szószóló, illetve kedvezményes formában nemzetiségi képviselő megválasztásának lehetővé tételével.

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

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

Emellett Magyarország tilalmaz minden olyan politikát, magatartást, amely a nemzetiségnek a többségi nemzetbe való beolvasztását, a többségi nemzetből történő kirekesztését, elkülönítését célozza vagy ezt eredményezi, a nemzetiségek által lakott területek nemzeti vagy etnikai viszonyainak megváltoztatására irányul, a nemzetiséget vagy nemzetiséghez tartozó személyt hovatarozása miatt üldözi, megfélemlíti, életkörülményeit nehezíti, jogai gyakorlásában akadályozza vagy a nemzetiség erőszakos ki- vagy áttelepítésére irányul. Magyarország azt is vállalja, hogy nemzetközi kapcsolataiban fellép minden olyan politikai törekvés ellen, amely a felsorolt következményekhez vezet. Az ilyen politika elleni védelem nyújtására hazánk a nemzetközi jog eszközeivel és nemzetközi szerződések révén is törekszik.

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

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

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

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

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

Az állampolgári jogok országgyűlési biztosáról szóló 1993. évi LIX. törvény négy ombudsmani pozíciót ismert, köztük a **nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának** tisztségét is. A kisebbségi ombudsmanok a nemzetiségi jogvédelem legszélesebb körének védelmét vállalták fel: tevékenységük a klasszikus nemzetiségi jogoktól az egyenlő bánásmód megsértése elleni fellépésig terjedt. A közel húszéves, hatékony és eredményes működés után, egy szakpolitikai koncepcióváltás eredményeként az Alaptörvény és **az alapvető jogok biztosáról szóló 2011. évi CXI. törvény** (Ajbt.) hatályba lépésével 2012. január 1-jétől a külön biztosi tisztség megszűnésével párhuzamosan létrejött az alapvető jogok biztosának a Magyarországon élő nemzetiségek jogainak védelmét ellátó helyettesi pozíciója, közismertebb nevén: **nemzetiségi biztoshelyettes**. Az Ajbt. igen szűkszavúan rendelkezik az ombudsman és a nemzetiségekért felelős helyettes közös munkájáról, ezek a szabályok is nagyrészt a konkrét panaszügyek megoldásával kapcsolatosak. Az Ajbt. felhatalmazása alapján azonban az intézmény szervezeti és működési szabályzatában az ombudsman – elsősorban hatáskörök átruházásával – **széles körű autonómiát biztosít** helyetteseinek a jogvédelmi tevékenységük gyakorlására.

5. Üzenet a jövőnek

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

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

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

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

A helyzetet nehezíti a **nyelvi asszimiláció** – különösen a hazai nyelvjárások elvesztésének – általános erősödése, a **demográfiai helyzet** átalakulása és a fiatalok erőteljes **belső- és külső migrációs folyamatai** valamennyi nemzetiség kiemelt problémája. Ennek ellensúlyozására elengedhetetlen a nemzetiségi nevelés-oktatás színvonalas biztosítása, a meglévő kulturális és muzeális intézmények működtetése és a fiatalokat is befogadó közösségi terek létrehozása. Ugyancsak kiemelt feladat a **nemzetiségi média fejlesztése** és a kor kihívásainak megfelelő megújítása, színvonalas tartalommal megtöltése. A folyamat során tisztában kell lenni azzal is, hogy a nemzetiségi kultúra ápolása-fejlesztése **nem egy absztrakt cél**, hanem egyértelműen és kétséget kizáróan a következő generációk identitás- és önazonosság-alakításának útja. Éppen ezért **nem lehet alábecsülni a fiatalok szerepét** az intézményrendszer átalakításában, új eszközök bevezetésében vagy a belső demokratikus folyamatok alakításában, sőt: minden korábbinál hangsúlyosabban és szélesebb körben kell bevonni a fiatalokat a közösségüket érintő döntésekbe, hiszen minden intézkedés az ő jövőjükéről szól.

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

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

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

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

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

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

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

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

Budapest, 2023. december 30.

Szalayné Sándor Erzsébet
egyetemi tanár,
a Magyarországon élő nemzetiségek
jogainak védelmét ellátó biztoshelyettes