Nemzeti
Közszolgálati Egyetem

Nemzetpolitikai alapismeretek

Közszolgálati tisztviselők számára

Szerkesztette: Kántor Zoltán

Budapest, 2013

Jelen kötet a Nemzeti Közszolgálati Egyetem,
a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkárság,
valamint a Nemzetpolitikai Kutatóintézet közös kiadványa, melynek kézirata az ÁROP-2.2.5 „ Humánerőforrás-gazdálkodás a
központi közigazgatásban” című kiemelt projekt finanszírozásában készült.

Szerkesztette:
© Kántor Zoltán

Szerzők:
© Ferenc Viktória, Nemzetpolitikai Kutatóintézet (3. fejezet)
© Herner-Kovács Eszter, Nemzetpolitikai Kutatóintézet (3. fejezet)
© Illyés Gergely, Nemzetpolitikai Kutatóintézet (3. fejezet)
© Juhász Hajnalka, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (2. fejezet)
© Kántor Zoltán, Nemzetpolitikai Kutatóintézet (1., 7. és 8. fejezet)
© Kapitány Balázs, Népességtudományi Kutatóintézet (4. fejezet)
© Papp Z. Attila, MTA TK Kisebbségkutató Intézet (5. fejezet)
© Rákóczi Krisztián, Nemzetpolitikai Kutatóintézet (1. és 3. fejezet)
© Tóth Norbert, Nemzetpolitikai Kutatóintézet (2. fejezet)
© Varga Péter, Nemzetpolitikai Kutatóintézet (3. fejezet)
© Vizi Balázs, MTA TK Kisebbségkutató Intézet (2. fejezet)
© Wetzel Tamás, Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium (6. fejezet)

Szakmai lektorok:
Vizi Balázs (1., 3., 6., 7. és 8. fejezet)
Kántor Zoltán (2., 4. és 5. fejezet)

A kézirat lezárva: 2013. október 22.

Kiadja: © Nemzeti Közszolgálati és Tankönyv Kiadó Zrt., 2013

Felelős kiadó:
Szentkirályi-Szász Krisztina
vezérigazgató

Minden jog fenntartva. Bármilyen másoláshoz, sokszorosításhoz, illetve más adatfeldolgozó rendszerben való tároláshoz és rögzítéshez a kiadó előzetes írásbeli hozzájárulása szükséges.

Nyomdai előkészítés:
ElektroPress, www.elektropress.hu

Borítóterv:
Pozsgay Műhely, www.pozsgaymuhely.hu

Olvasószerkesztő:
Horváthné Szélpál Mária

ISBN 978-615-5344-45-9

TARTALOMJEGYZÉK

ELŐSZÓ **7**

1. FEJEZET
NEMZET, ÁLLAM, KISEBBSÉG **9**

1.1 A nemzetpolitika alapjai **9**
1.2 Magyarok kisebbségben **12**
1.2.1 A trianoni békeszerződés 12
1.2.2 A két világháború közötti időszak 13
1.2.3 A revíziós politika 13
1.2.4 Népirtás, kitelepítés, jogfosztottság 15
1.2.5 A kommunizmus évei 16
1.3 Magyarország és a külhoni magyarok: nemzetpolitika 1989 után **18**

2. FEJEZET
A NEMZETPOLITIKA NEMZETKÖZI JOGI,
VALAMINT UNIÓS JOGI KERETEI ÉS KÖRNYEZETE **25**

2.1 A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az ENSZ-ben **25**
2.2 Az Európa Tanács legjelentősebb kisebbségvédelmi dokumentumai, valamint szerepe a nemzeti kisebbségek védelmében **27**
2.3 Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségügyi Főbiztosa és annak ajánlásai **29**
2.4 Nemzetpolitikai érdekérvényesítés az Európai Unióban **33**
2.5 Nyelvi jogok **37**
2.6 Egyéni versus kollektív jogok **43**
2.7 autonómia **45**
2.8 Kisebbségi autonómia és a nemzetközi jog **46**

3. FEJEZET
A SZOMSZÉDOS ORSZÁGOK POLITIKAI RENDSZERE.
KÜLHONI MAGYAR PÁRTOK **49**

3.1 Románia **49**
3.1.1 Történeti áttekintés 49
3.1.2 Közjogi berendezkedés 53
3.1.3 Közigazgatás 54
3.1.4 Etnikai és nyelvi viszonyok 54
3.1.5 Kisebbségi jogok 54
3.1.6 A magyarok politikai képviselete Romániában 55
3.2 Szlovákia **58**
3.2.1 Történeti áttekintés 58
3.2.2 Közjogi berendezkedés 61
3.2.3 Közigazgatás 61
3.2.4 Etnikai és nyelvi viszonyok 62
3.2.5 Kisebbségi jogok 62
3.2.6 A magyarok politikai képviselete Szlovákiában 63

3.3 Szerbia **66**
3.3.1 Történeti áttekintés 66
3.3.2 Közjogi berendezkedés 67
3.3.3 Közigazgatás 68
3.3.4 Etnikai és nyelvi viszonyok 69
3.3.5 Kisebbségi jogok 70
3.3.6 A magyarok politikai képviselete Szerbiában 71
3.4 Ukrajna **72**
3.4.1 Történeti áttekintés 72
3.4.2 Közjogi berendezkedés 73
3.4.3 Közigazgatás 74
3.4.4 Etnikai és nyelvi viszonyok 75
3.4.5 Kisebbségi jogok 76
3.4.6 A magyarok politikai képviselete Ukrajnában 78
3.5 Horvátország **79**
3.5.1 Területi elhelyezkedés, demográfiai helyzet 79
3.5.2 Kisebbségi jogok 80
3.5.3 Magyar érdekképviselet 81
3.6 Szlovénia **83**
3.6.1 Területi elhelyezkedés, demográfiai helyzet 83
3.6.2 Kisebbségi jogok 83
3.6.3 Magyar érdekképviselet 84

4. FEJEZET
A KÜLHONI MAGYAROK DEMOGRÁFIÁJA **87**

4.1 A demográfia tudományáról **87**
4.1.1 A demográfia tárgya 87
4.1.2 Az identitásváltás (asszimiláció) jelensége 87
4.1.3 A demográfiai adatok forrásai 89
4.1.4 Népszámlálási adatok mint a kisebbségi közösségekre vonatkozó alapvető demográfiai adatforrások 90
4.1.5 A nemzetiségükről nem nyilatkozók csoportja 91
4.2 Határon túli demográfiai körkép **92**
4.2.1 Erdély 92
4.2.2 Felvidék 95
4.2.3 Vajdaság 97
4.2.4 Kárpátalja 98
4.2.5 Kisebb Kárpát-medencei közösségek 98
4.2.6 Diaszpóra 99
4.2.7 Az elmúlt évek kivándorlási hulláma 100
4.3 Kisebbségi népesedéspolitika – anyaországi felelősség **101**

5. FEJEZET
A KÜLHONI MAGYAR OKTATÁS. FOLYAMATOK, KIHÍVÁSOK 103

5.1 A kisebbségi oktatásra vonatkozó nemzetközi szabályozások 103
5.2 A kisebbségi oktatás 104
5.3 A külhoni magyar oktatás néhány adata és etnopolitikai környezete 105
5.4 A külhoni magyar oktatás a többségi állami oktatás rendszerében 109
5.5 Kisebbségi oktatási útvonalak statisztikai megközelítésben 110
5.6 Belső folyamatok a nemzetközi mérések alapján 113
5.7 Az anyaország szerepe a külhoni magyar oktatás támogatásában 116

6. FEJEZET
A MAGYAR ÁLLAMPOLGÁRSÁG KÉRDÉSE 119

6.1 Az állampolgárság létrejötte 119
6.1.1 Születés 120
6.1.2 Családjogi tények 121
6.1.3 Honosítás 121
6.1.4 Visszahonosítás 123
6.1.5 Nyilatkozat 123
6.2 Az állampolgárság igazolása 124
6.3 Az állampolgárság megszűnése 125
6.3.1 A lemondás 125
6.3.2 A visszavonás 125
6.4 Állampolgársági eljárási szabályok 126
6.5 Névhasználat 127

7. FEJEZET
A NEMZETPOLITIKA FOGALMI ÉS TARTALMI KERETEI 129

7.1 Felelősségvállalás a külhoni magyarokért 129
7.2 A nemzetpolitikai stratégia logikája 131
7.3 A nemzetpolitikai stratégia kerete 132
7.3.1 A nemzetpolitikai stratégia szereplői 133
7.3.2 A külhoni magyarságot érintő társadalmi és politikai folyamatok a szomszédos országokban 134
7.4 Prioritások a szomszédos államok és a szomszédos államokban élő magyarok vonatkozásában 135
7.4.1 Jogvédelem 135
7.4.2 Jogkiterjesztés 135
7.4.3 Regionális hivatalos nyelv 135
7.4.4 Intézmények 136
7.5 A politikai rendszerre és gyakorlatra vonatkozó célkitűzések 136
7.5.1 Autonómia 136
7.5.2 Regionalizmus 137
7.5.3 Önkormányzatiság 137
7.5.4 Konszociális demokrácia és kormányzati részvétel 137
7.6 A szórvány és a diaszpóra kérdése 137
7.6.1 Szórvány 137
7.6.2 Diaszpóra 138

8. FEJEZET
NEMZETPOLITIKA ÉS KORMÁNYZAT **139**

8.1 Nemzetpolitika: európai trendek **139**
8.2 Beavatkozási területek **139**
8.2.1 Elkötelezett magyar közigazgatás 139
8.2.2 Hatékony külpolitika 140
8.3 A magyar–magyar párbeszéd legfontosabb fórumai **141**
8.3.1 A Magyar Állandó Értekezlet 141
8.3.2 A Magyar Diaszpóra Tanács 142
8.3.3 A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma 142
8.4 Az Országgyűlés nemzetpolitikával foglalkozó bizottságai **142**
8.4.1 Az Országgyűlés Nemzeti Összetartozás Bizottsága 142
8.4.2 Az Országgyűlés Külügyi Bizottsága 143
8.5 A Kormány nemzetpolitikai tevékenysége **143**
8.5.1 A Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság 143
8.5.2 A Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság 144
8.6 Támogatáspolitika **144**
8.6.1 A Bethlen Gábor Alap 144
8.7 A nemzetpolitika kiemelt programjai **145**
8.7.1 Határtalanul! 145
8.7.2 2012 – a külhoni magyar óvodák éve. 2013 – a külhoni magyar kisiskolások éve 146
8.7.3 A Kisebbségi Jogvédő Alapítvány és Intézet 147
8.7.4 A Dr. Szász Pál ösztöndíj 148
8.7.5 A Nemzeti Regiszter 149
8.7.6 A Kőrösi Csoma Sándor Program 149
8.7.7 A Julianus program 150
8.8 A magyar nyelv és kultúra támogatása a világban: a Balassi Intézet **150**
8.9 Gazdasági fejlődés **151**
8.9.1 Wekerle Terv 151
8.9.2 Kárpát Régió Üzleti Hálózat 151
8.9.3 Európai Területi Társulások 151
8.10 A nemzetpolitika tudományos megalapozása **151**

AJÁNLOTT SZAKIRODALOM **153**

ELŐSZÓ

A *Nemzetpolitikai alapismeretek. Közszolgálati tisztviselők számára* elsősorban a közigazgatásban dolgozók képzése érdekében született, de haszonnal forgathatják az egyetemi képzésben részt vevő hallgatók is. A kötet a *Magyar Nemzetpolitika – A magyar nemzetpolitikai stratégia kerete* című dokumentumban, valamint a *Magyary Zoltán Közigazgatásfejlesztési programban* megfogalmazott, a közigazgatásban dolgozók képzését szolgáló elképzelésekbe illeszkedik. A szerkesztés során figyelembe vettük, hogy a kötet fejezetei tartalmazzák a külhoni magyarokra és a magyar állam nemzetpolitikájára vonatkozó legfontosabb ismereteket.

A tananyag nyolc fejezetre tagolódik, és átfogó ismeretek kíván nyújtani a magyar nemzetpolitikáról, annak történelmi, stratégiai és közigazgatási vetületeiről, a kisebbségi jogokról és az európai kisebbségvédelmi keretekről, a szomszédos országok politikai és közigazgatási rendszeréről, az állampolgárságról, a külhoni magyarság önszerveződéséről, demográfiai és oktatás helyzetéről, valamint a kisebbségi közösségek etnikai pártjairól (illetve a választásokon elért eredményeiről).

A tananyag szerzői a Nemzetpolitikai Kutatóintézet, az MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont Kisebbségkutató Intézete, a Népességtudományi Kutatóintézet, valamint a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium munkatársai.

1. FEJEZET
NEMZET, ÁLLAM, KISEBBSÉG

Az első világháborút lezáró békeszerződések eredményeként Kelet-Közép-Európában a régi birodalmak helyén új nemzetállamok jöttek létre, amelyek célja az állam lakosságának etnokulturális homogenizációja volt. A magyar államnak és a határon túlra került magyar kisebbségi közösségeknek is meg kellett találniuk a választ az új helyzetre. Az 1989-es demokratikus átmenetet követően folytatódott a politikum nemzeti/etnikai vonalak mentén való intézményesülése. Magyarországon fokozatosan tematizálódott a honi nemzeti/etnikai kisebbségek kérdése, a szomszédos államokban a magyar kisebbségek megalakították politikai (etnikai) pártjaikat, illetve politikai célokat is kitűző kulturális szervezeteiket, és etnikai alapon fogalmazták meg követeléseiket az állam, illetve az anyaország felé. Jelen fejezetben a nemzetpolitika alapjainak bemutatását követően előbb a trianoni békeszerződés következményeit, a revíziós politika főbb vonásait, a kommunizmus éveinek jogkorlátozásait tekintjük át. A fejezet utolsó részeként Magyarország és a külhoni magyarok rendszerváltást követően kialakult kapcsolatrendszere, a nemzetpolitika főbb irányváltásai kerülnek bemutatásra.

1.1 A NEMZETPOLITIKA ALAPJAI

Az első világháborút követően térségünkben a régi birodalmak helyén megalakultak az új államok, amelyeknek többségi nemzete hosszú ideig kisebbségként élt egy adott birodalom keretében. *„A régió államai a két világháború között kivétel nélkül területi szervezettségű nemzetállamként határozták meg magukat, jóllehet egy részüknél etnikai állományuk több nemzeti és kisebbségi közösségből állt, másik részüket ugyan a többségi nemzet túlsúlya jellemezte, de tekintélyes lélekszámú kisebbség tette kérdésessé a nemzetállami önmeghatározást.”*[1] Értelemszerűen az államiságra szert tevő új elit nemzetépítő politikába kezdett, amelynek célja az állam lakosságának etnokulturális homogenizációja volt. A magyar államnak és a határon túlra került magyar közösségeknek is meg kellett találniuk a választ az új helyzetre.

1989 után – immár demokratikus keretek között – folytatódott a politikum nemzeti/etnikai vonalak mentén való intézményesülése. Magyarországon fokozatosan tematizálódott a honi nemzetiségek kérdése, a szomszédos államokban a magyar közösségek megalakították politikai (etnikai) pártjaikat, illetve politikai célokat is megfogalmazó kulturális szervezeteiket, és etnikai alapon fogalmazták meg követeléseiket az állam, illetve az anyaország felé. A magyar államnak egyszerre kellett mindkét kérdést politikailag kezelni és jogilag kodifikálni. A magyar politika abba a kényes helyzetbe került – és van mind a mai napig –, hogy egyidőben elvi szinten koherens választ kell adnia a külhoni magyarság és a magyarországi kisebbségek jogainak, támogatásának és nem utolsósorban *a magyar nemzethez tartozásuk, illetve nem tartozásuk* kérdésében. Az állam és a nemzet határai sem a világháború előtt, sem utána nem estek egybe. Ennek a helyzetnek a kezelése képezi a magyar nemzetpolitika alapkérdését.

1 Szarka László: *Kisebbségi léthelyzetek – közösségi alternatívák*. Lucidus, Budapest, 2004. 10.

A nemzetépítés folyamata azt eredményezte, hogy az állam elsősorban a többségi nemzet nyelvét, kultúráját, ünnepeit, szimbólumait, értékeit stb. intézményesítette, illetve részesítette előnyben. Annak ellenére, hogy ez a folyamat a legritkább esetben nevezhető – mai fogalmaink szerint – demokratikusnak, illetve nem lehet nem észrevenni a más etnokulturális csoportokhoz tartozók kirekesztését, a folyamatot társadalomtudományi szempontból természetesnek kell tekintenünk. Ilyen folyamatok eredményeként jött létre gyakorlatilag az összes modern állam és nemzet.

A nemzeti kisebbségek törekvéseinek megértéséhez a következőket kell figyelembe venni: a nemzeti kisebbség etnokulturális értelemben megkülönbözteti magát az állampolgárok összességétől; a nemzeti kisebbség jogfosztottnak és másodrendűnek érzi magát a nemzetállamban; ahhoz, hogy ezt ellensúlyozza, valamilyen típusú autonómiát és önálló intézményrendszert igényel; ennek elérése érdekében mozgósítja a kisebbséghez tartozókat, és megszervezi nemzeti alapú szervezeteit.

A kelet-közép-európai rendszerváltások, a belgiumi flamand–vallon ellentét, a 2014-re tervezett népszavazás a skót függetlenségről (egyáltalán a brit devolúció), a katalán függetlenségi törekvések, a kelet-közép-európai kisebbségi (ezen belül külhoni magyar) autonómia-törekvések azt jelzik, hogy a nemzeti identitás, a nemzeti hovatartozás (amely élesen megkülönböztethető az állampolgári, politikai közösségi hovatartozástól) kérdései a mai Európában is aktuálisak. A nemzetállami politikák, a többségi nemzetnek többletjogokat biztosító alkotmányok ugyancsak azt támasztják alá, hogy a többségi nemzet számára is fontos a nemzeti reprodukció.

Az államok Európája mellett létezik a nemzetek Európája is; az európai történelmi fejlődés eredményezte azt, hogy Európában az összes állam nemzeti alapon szerveződik, illetve nem találunk olyan európai államot, amelyben nem élnek nemzeti kisebbségek, valamint a legtöbb állam rendelkezik külhoni nemzettársakkal. Emiatt kudarcra van ítélve minden olyan megoldási kísérlet, amely nem vesz tudomást arról, hogy mind az egyének, mind a politikai elitek számára a nemzethez tartozás, a nemzeti identitás központi kérdés. Felvállalva vagy sem, minden állam folytat valamilyen nemzetpolitikát. A 21. századi nemzetállam, amely a politikai nemzet keretén belül az etnokulturális semlegesség látszatát igyekszik fenntartani, a gyakorlatban szinte mindig valamelyik etnikum/nemzet – vélt vagy valós – érdekeit érvényesíti.

Minden európai állam támogatja valamilyen formában a határain kívül élő nemzettársait. Az azonos nemzethez tartozó, ám más (szomszédos vagy nem szomszédos) államban élők támogatásának elve az alkotmányokban található. Ritka kivételektől eltekintve a legtöbb térségbeli állam alkotmánya tartalmazza az úgynevezett felelősség-klauzulát. A rendszerváltás utáni időszakban ezen államok a deklaráció szintjén, illetve politikailag támogatták a határon túli kisebbségeket. Az államok fokozatosan létrehozták azokat az intézményeket, amelyek a támogatáspolitikát működtetik. Nem beszélhetünk egységes modellről, az egyes államok más-más megoldásokat találtak, másként határozták meg a célokat, és más-más intézményeket hoztak létre.

A legtöbb európai állam kedvezményesen honosítja a külföldön élő nemzettársakat, és főszabályként biztosítja számukra a választásokon való részvétel lehetőségét. Majd minden állam támogatja – többnyire státusztörvény-szerű jogszabályokkal és az ahhoz kapcsolódó támogatásokkal – a külföldön élő nemzettársait. Számos gyakorlat működik mind a környező országok, mind pedig a kiterjedt diaszpórával rendelkező országok esetében. A kiterjedt diaszpórával rendelkező államok – mint Örményország

és Izrael – esetében kiemelt szerepet töltenek be a diaszpóra irányába tett stratégiai lépések, valamint az adott állam diaszpórájának a nemzeti közösség életében betöltött felelősségvállalása.

A három szereplő – nemzetállam, anyaország, nemzeti kisebbségek – nemzeti törekvései gyakorlatilag lehetetlenné teszik a nemzeti hovatartozást figyelmen kívül hagyó identitások megteremtését. Az Európai Unió – amely elsősorban gazdasági és politikai intézményeket hozott létre és működtet – nem hoz létre *„európai identitást"*, illetve amennyiben mégis, az csak másodlagos, esetleg kiegészítő.

A Velencei Bizottság, az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése – nem utolsósorban a magyar kezdeményezések hatására – ma már elfogadottnak tekinti az anyaországi felelősségviselést és annak gyakorlati következményeit.

A többségi nemzethez hasonlóan, a nemzeti kisebbségek is arra törekednek, hogy megőrizzék identitásukat. Semmi okunk sincs azt gondolni, hogy egy kisebbség – állampolgári lojalitás okán vagy a politikai nemzeteszme miatt – önszántából asszimilálódna. Sőt, politikai cselekvése arra irányul, hogy az asszimiláció ne következzen be. Természetesen a kisebbségek asszimilációjának folyamata nehezen állítható meg, ám értelmét veszítené a kisebbségek politizálása, ha nem törekedne a folyamat megállítására és/vagy lassítására.

A szomszédos államokban élő magyarok a többségi nemzetek tagjaihoz képest – kimondva vagy kimondatlanul – hátrányos helyzetben vannak. Habár jogilag az illető államok természetesen nem tesznek, nem tehetnek különbséget állampolgáraik között, ez a gyakorlatban nem így működik.

A szomszédos államokban élő magyar közösségek életében politikai síkon az 1989 előtti állapothoz képest eredményekről számolhatunk be. Kudarc viszont, hogy nem jött létre a kisebbség kulturális reprodukciójához szükséges teljes intézményrendszer. A nemzeti kisebbségek politikai célja egyrészt az államon belüli kisebb egységek, másrészt önálló intézményrendszer megteremtése. A nemzetállami politika éppen ezt a két törekvést ellenzi a leginkább. Ezek azok a követelések, amelyek – a többség szerint – az állami szuverenitást megkérdőjelezik. A kisebb politikai egységeket tekintve ezért viszonyulnak a Magyarországgal szomszédos államokban annyira negatívan az autonómia és föderalizmus gondolatához, valamint emiatt olyan lassú és bonyodalmas a közigazgatási decentralizáció.

E tényezők teszik a kisebbségi kérdést nemzetállami kérdéssé. Ezekben a kérdésekben általában egyetértés van a többségi nemzet pártjai között, és alapjában véve csak konjunkturális okok és részben az EU elvárásai miatt tesznek engedményeket a nemzeti kisebbségek követelései tekintetében. A sikeres nyugati autonómiák mind egyfajta megegyezésen/kompromisszumon alapulnak a nemzeti kisebbség és az állam között. Kérdés, hogy a szomszédos államokban hogyan lehet egy ilyen megegyezéshez eljutni.

Az elmúlt két évtizedben a szomszédos államokban élő magyar kisebbségek politikai stratégiáinak középpontjában az autonómia és az önkormányzatiság elérése állt. A nemzeti/kulturális reprodukció biztosítása érdekében a kisebbségi szervezetek képviselői lényegében egy párhuzamos – kisebbségi – társadalom kialakítására törekedtek, amely önálló intézményrendszerrel rendelkezik. Ezt a kisebbségi nemzetépítés fogalmi keretében értelmezhetjük.[2] A kisebbségek szempontjából politikai kudarcról és

2 Kántor Zoltán: *Kisebbségi nemzetépítés – a romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség.* Regio, 2000/3. 219–241.

részleges intézményépítő eredményekről beszélhetünk. A szomszédos államokban élő magyar kisebbségek számára az elsődleges cél a nemzetállam lebontása, a kisebb politikai és közigazgatási egységek megteremtése, amelyekben a kisebbség nagyobb beleszólással rendelkezik az őt érintő kérdésekbe.

A szomszédos államokban élő magyarok autonómia-törekvései a helyi kisebbségi pártok megalakulása óta a közbeszéd részei. Számos koncepció és vitairat született, amelyekben az illető szervezetek, illetve szakemberek az adott magyar kisebbség számára leginkább megfelelő autonómia-koncepciókat dolgozták ki. A kisebbségi jogegyenlőség legteljesebb eszközrendszerét biztosító autonóm státusok elvben optimális rendezési kereteket kínálhatnak a szomszéd országokban élő magyar nemzeti közösségek belpolitikai helyzetének, anyaországi kötődéseinek a rendezésére.

1.2 MAGYAROK KISEBBSÉGBEN

1.2.1 A trianoni békeszerződés

Az Osztrák–Magyar Monarchia a központi hatalmak oldalán a világháborút 1918 végén a vesztesek oldalán fejezte be. A történeti Magyarország területén október végéig semmilyen idegen katonai erő nem volt jelen, a csehszlovák, a román és a szerb hadseregek csak 1918 novemberének első felében törtek be a Magyar Királyság területére. Az osztrák–magyar haderő felbomlott, a szervezetlen, alakulófélben lévő magyar hadsereg pedig nem tudott hatékony ellenállást kifejteni a katonai akciókkal szemben. A bajt tetézte, hogy a Károlyi Mihály vezette kormány a katonai alakulatokat előbb leszerelte, és csak ezt követően kívánt nekilátni az új hadsereg építésének. Ez a döntés katasztrófába sodorta az országot, hiszen lehetetlenné tette az ország, kiváltképp pedig a magyarlakta területek megvédését. Ennek köszönhetően a kisantant államok 1919 tavaszára elfoglalták az összes olyan területet, amelyet egy évvel később a trianoni békeszerződés végérvényesen ezeknek az országoknak juttatott.

A békeszerződés aláírására 1920. június 4-én Versailles-ban, a Nagy-Trianon palotában került sor. Magyarország nevében Benárd Ágoston népjóléti miniszter és Drasche-Lázár Alfréd rendkívüli megbízott látta el kézjegyével a szerződést. Magyarország területe 283 ezer km²-ről 93 ezerre, lakossága 18,2 millióról 7,6 millió főre csökkent. Az elcsatolt területeken élők többsége nem volt magyar nemzetiségű; azonban a legsúlyosabb, máig ható problémát az jelentette, hogy a békeszerződés által meghúzott új országhatárok mélyen belevágtak a magyar nemzettestbe, azaz a határok nem követték a nyelvi, nemzetiségi határokat. A teljes egészében horvátok, románok, ruszinok, szlovákok által lakott területek mellett sok esetben egységes tömbben élő magyar lakosságú területeket is elcsatoltak. Az 1910-es népszámlálás szerint – melynek során nem a nemzetiségre, hanem az anyanyelvre kérdeztek rá – mintegy hárommillió-háromszázezer magyar rekedt kívül az új magyar állam határain. Az 1910-es népszámlálási adatok szerint a Romániának ítélt területeken közel 1,7 millió, Csehszlovákiában pedig majdnem 1,1 millió magyar anyanyelvű személy élt. A Szerb–Horvát–Szlovén Királysághoz 465 ezer magyar került. Románia része lett Erdély, a Partium és a Bánság keleti része, Csehszlovákiához került a teljes mai Felvidék és Kárpátalja, a délen újonnan létrejött szláv állam megkapta a teljes Horvát–Szlavónországot, a Szeremséget, Drávaközt, Muraközt, Bácskát és a Bánság nyugati részét. A szintén vesztes Ausztriához került nyugaton egy négyezer km²-es határsáv, az Őrvidék (Burgenland).[3]

3 Romsics Ignác: *A trianoni békeszerződés*. Osiris, Budapest, 2007.

1.2.2 A két világháború közötti időszak

Az elcsatolt területeken a magyarságnak meg kellett keresnie az adott államban azokat a jogi kereteket, illetve ki kellett alakítania azt az intézményrendszert, amely hivatott volt biztosítani a kisebbségbe került nemzetrészek megmaradását. Ennek kapcsán Budapest a kezdetektől szoros kapcsolatot ápolt a szomszédos államokban élő magyarok szervezeteivel. Magyarországnak a Horthy Miklós kormányzó nevével fémjelzett, az első világháborút követő időszakban a legfőbb külpolitikai célja a revízió volt, vagyis az elszakított országrészek visszaszerzése. Az anyaország és a határon túlra került magyarok is a területi revíziót tartották a végső elérendő célnak, s ennek megvalósulásáig fontos volt, hogy az elcsatolt országrészekben a kisebbségben élő magyarok mind nagyobb számban őrizzék meg magyar identitásukat.

Az identitás megtartásában, a kisebbségi sorba került nemzetrészek erősítésében és e közösségek érdekvédelmében nagy szerepet játszottak az 1920-as évek elején létrejött külhoni magyar pártok. Erdélyben a Magyar Nemzeti Párt és a Magyar Néppárt 1922 decemberében egyesült, ezzel létrejött az Országos Magyar Párt (OMP). Az OMP fennállása alatt a meglehetősen szűkre szabott lehetőségeket kihasználva igyekezett a lehető legjobban képviselni a magyar érdekeket. A folyamatos parlamenti jelenlét mellett számos alkalommal lépett a Népszövetség (Nemzetek Szövetsége) elé, valamint rendszeresen szervezett tiltakozásokat, illetve próbált alkukat kicsikarni a mindenkori román vezetéstől.[4]

A Csehszlovákiához került területeken a korabeli megnevezésén szlovenszkói és ruszinszkói magyar politika két legnagyobb támogatottsággal bíró pártja a katolikus szavazók körében népszerű Országos Keresztényszocialista Párt, valamint a javarészt reformátusokat tömörítő Magyar Nemzeti Párt voltak. 1936-ban a két párt egyesüléséből létrejött az Egyesült Magyar Párt (EMP). A csehszlovák törvények lehetővé tették, hogy a nemzeti kisebbséghez tartozók saját politikai, kulturális szervezeteket alakítsanak, és azokban a járásokban, ahol számarányuk meghaladta a húsz százalékot, anyanyelvüket a hivatalos érintkezésben is használhassák.[5]

A délvidéki magyarok 1922 szeptemberében hozták létre a Jugoszláviai Magyar Pártot, ám 1929-ben Sándor király feloszlatta a parlamentet, betiltotta a pártok és a nemzeti kulturális egyesületek működését, sor került a tartománygyűlések és a községi testületek feloszlatására. A délvidéki magyarság helyzete csak a magyar–jugoszláv „örök barátsági szerződés" megkötését követően javult, amikor engedélyezték a Jugoszláviai Magyar Közművelődési Szövetség működését.[6]

1.2.3 A revíziós politika

A két világháború közti időszakban Magyarországon minden jelentős politikai szereplő szükségesnek tartotta a határrevíziót. Az egyik nézet szerint teljes revízióra van szükség, amit az aktualizált Szent István-i állameszme alapozott meg. Eszerint Magyarország nem szűkülhet le a magyar

4 Eiler Ferenc: *Kisebbségvédelem és revízió. Magyar törekvések az Európai Nemzetiségi Kongresszuson, 1925–1939.* MTA ENKI – Gondolat, Budapest, 2007.

5 Angyal Béla: *Érdekvédelem és önszerveződés. Fejezetek a csehszlovákiai magyar pártpolitika történetéből 1918–1938.* Lilium Aurum – Fórum, Galánta–Dunaszerdahely, 2002.

6 A. Sajti Enikő: *Délvidék, 1941–1944. A magyar kormányok délszláv politikája.* Kossuth, Budapest, 1987.

etnikum által lakott területekre, hanem magában kell foglalnia a Kárpát-medence valamennyi népét, amelyek vezetésére a magyar nemzet hivatott. Más nézet szerint a teljes területi revízió elérhetetlen, ezért a magyarlakta területek visszacsatolását, azaz az etnikai alapú revíziót szorgalmazták.[7]

A magyar revíziós politikában 1938 szeptembere, a müncheni szerződés megkötése hozott döntő áttörést, melynek alapján Csehszlovákia elvesztette a szudétanémet területeket, Zsolnán pedig kikiáltották Szlovákia autonómiáját. Október elejétől autonóm kormánya volt Kárpátaljának is, amelyet a prágai parlament novemberben foglalt törvénybe. 1938. október 9–13. között Komáromban Magyarország tárgyalásokat folytatott a csehszlovák kormánnyal, ám azok zátonyra futottak. A két fél vitájában német–olasz döntőbíróság hozott ítéletet: 1938. november 2-án megszületett az első bécsi döntés, amelynek köszönhetően Magyarország visszakapott közel 12 ezer km²-t. Ismét Magyarország része lett a színmagyar Csallóköz, a nagyobb városok közül Érsekújvár, Kassa, Ungvár, Munkács. Nem szerezte meg azonban Magyarország az általa követelt Pozsonyt és Nyitrát.

A hitleri Harmadik Birodalom 1939 márciusában megszállta és Cseh–Morva Protektorátus néven fennhatósága alá vonta a cseh többségű területeket. Szlovákia kikiáltotta függetlenségét, létrejött a német érdekeket kiszolgáló, Jozef Tiso vezette fasiszta bábállam. Magyarország ezekkel az eseményekkel egy időben bevonult a ruszin Kárpátaljára, és elfoglalta azt.

A Szovjetunió 1940 nyarán elfoglalta Besszarábiát és Észak-Bukovinát, ezzel Románia területi integritása először sérült az első világháborút lezáró békeszerződések óta. Magyarország ezt követően tárgyalásokba kezdett Romániával, ám a felkínált revíziós alternatívák a románok számára elfogadhatatlanok voltak, ezért a két fél a német–olasz döntőbíráskodás intézményéhez fordult. A második bécsi döntés 1940. augusztus 30-án született meg. Ennek alapján közel 43 500 km² (Partium, Észak-Erdély, Székelyföld) került vissza Magyarországhoz.[8]

1941. április 11-én Magyarország csatlakozott a Jugoszlávia elleni német katonai akcióhoz, annak ellenére, hogy 1940-ben Belgrádban magyar–jugoszláv örökbarátsági szerződés aláírására került sor. A magyar csapatok pár nap alatt elfoglalták a Muraköz egy részét, a Muravidéket, Bácskát, a baranyai háromszöget (a Bánátot a németek szállták meg). A Jugoszláviától visszafoglalt terület nagysága 11 475 km²-t tett ki.

Magyarország területe a revíziós sikereknek köszönhetően 172 ezer km²-re, a lakosság száma pedig 14,7 millióra nőtt. Az ország lakosságának háromnegyede volt magyar anyanyelvű. Azonban a II. világháborút lezáró 1947-es párizsi békeszerződésekben a győztes hatalmak a két bécsi döntésben foglaltakat nem ismerték el, sőt, a pozsonyi hídfő három falujával Magyarország területét még tovább csökkentették. A katonai akciók során elfoglalt Kárpátalját és a déli területeket sem tarthatta meg Magyarország. A trianoni békeszerződésben megállapított országhatárokhoz képest jelentős változás, hogy Kárpátalja nem lett ismét Csehszlovákia része, hanem a Szovjetunióhoz csatolták.[9]

7 Zeidler Miklós: *A revíziós gondolat*. Osiris, Budapest, 2001.
8 L. Balogh Béni: *A magyar–román kapcsolatok 1939–1940-ben és a második bécsi döntés*. Pro-Print, Csíkszereda, 2002.
9 Romsics Ignác: *Az 1947-es párizsi békeszerződés*. Osiris, Budapest, 2006.

1.2.4 Népirtás, kitelepítés, jogfosztottság

A második világháború végéhez közeledve Magyarország mozgástere egyre jobban beszűkült, amit az ország 1944 márciusában bekövetkezett német megszállása tett teljessé. Ekkor azonnal meg-kezdődött a zsidók gettókba gyűjtése, áprilisban pedig elindultak a deportálások is. 1944 júliusáig 445 ezer polgárt deportáltak, többségüket Auschwitz-Birkenauba. A Kárpát-medencei zsidó származású lakosság a Budapesten és a Romániához tartozó Dél-Erdélyben lakók kivételével gyakorlatilag teljes számban elpusztult a náci haláltáborokban.

1944 második felében a szomszédos államok egyre erőszakosabban léptek fel a magyar nemzetiségű állampolgárokkal szemben. Az intézkedések a kollektív felelősségre vonás elvére hivatkozva a homogén nemzetállamok megvalósítását célozták. Az internálások a katonaköteles magyar férfi lakosságot érintették, így például Kárpátalján 1944 novemberében az eredetileg a német lakosság ellen irányuló etnikai tisztogatás során a helyi magyarságot is megtizedelték. A szovjet katonai alakulatok a Szovjetunió munkatáboraiba, az úgynevezett málenkij robotra a rendelkezésre álló források szerint összesen mintegy 130 ezer embert hurcoltak el, a munkatáborban elhunyt magyarok száma a legóvatosabb becslések szerint is több tízezerre tehető.

1944/1945 telén Délvidéken a jugoszláv kommunista partizánalakulatok a horvát, magyar és német civil lakossággal szemben követtek el népirtást. A szerb alakulatok korra és nemre való tekintet nélkül, tömegesen kínozták meg és végezték ki a polgári lakosságot, a második világháborúban való kollektív bűnösséggel vádolva őket. Az etnikai alapú gyilkosságok pontos száma ma még nem ismert; a gyilkosság-sorozat legalább 20–30 ezer, de egyes becslések szerint ötvenezer magyar áldozatot követelt. A kivégzéseket a kommunista politikai vezetés válasznak tekintette a magyar csapatok 1942-es újvidéki vérengzésére. 1942 januárjában a magyar csendőrség felszámolt egy partizáncsoportot, és az elszenvedett néhány fős veszteség megtorlásaként Feketehalmy-Czeydner Ferenc altábornagy vezetésével önhatalmú razzia kezdődött más partizáncsoportok felkutatására. Az akció végül 3–4 ezer, más becslések szerint nyolcezer szerb és zsidó civil lakos életét követelte Újvidéken és a környező településeken. A tetteseket egyébként még 1943-ban Magyarországon felelősségre vonták és halálra ítélték, majd a háború után Jugoszláviában háborús bűnösként kivégezték.[10]

Jugoszlávia és Csehszlovákia a nemzetállam kialakítása érdekében és a magyarok kollektív bűnösségére hivatkozva a Szovjetunió támogatásával kitelepítéseket és belső széttelepítéseket hajtott végre. Jugoszláviában a belső széttelepítéssel egész falvak lakosságát hurcolták el más településekre. Csehszlovákiában az 1945. április 5-én elfogadott kassai kormányprogram a kollektív bűnösség elve alapján kilátásba helyezte a németek és magyarok csehszlovák állampolgárságuktól való megfosztását, vagyonuk elkobzását. E rendelkezések végrehajtására Edvard Beneš államfő elnöki dekrétumai alapján került sor 1945 második felétől.[11] Csehszlovákia ezenfelül szorgalmazta a németek és a magyarok deportálását, de a potsdami konferencia csak a németek kitelepítését engedélyezte. Ekkora azonban már mintegy harmincezer olyan személyt toloncoltak át Magyarországra, akik az első bécsi döntés értelmében Magyarországhoz visszakerült területre költöztek be. Csehszlovákia 1946/1947 telén hozzálátott a magyarok országon belüli széttelepítéséhez, ezzel kívánta ugyan-

10 A. Sajti Enikő: *Impériumváltások, revízió, kisebbségek. Magyarok a Délvidéken 1918–1947.* Napvilág, Budapest, 2004.

11 Vadkerty Katalin: *A kitelepítéstől a reszlovakizációig. Trilógia a csehszlovákiai magyarság 1945–1948 közötti történetéről.* Kalligram, Pozsony, 2001.

is rábírni Magyarországot a kölcsönös lakosságcsere-egyezmény végrehajtására. Az 1946 elejére megszületett egyezményben Csehszlovákia felhatalmazást kapott arra, hogy annyi szlovákiai magyart telepítsen át Magyarországra, mint amennyi magyarországi szlovák jelentkezik önként a Csehszlovákiába való áttelepülésre. A lakosságcsere eredményeként Magyarországról mintegy hetvenezer szlovák települt át Csehszlovákiába, helyükre kilencvenezer kitelepített magyar érkezett. A fenti eszközökön túl az 1946-ban meghirdetett reszlovakizáció is gyengítette a csehszlovákiai magyar közösséget. Ennek lényege, hogy az elmagyarosodott szlovákok kérhették „visszaszlovákosításukat", megmenekülve ezzel a deportálástól, az állampolgárságuk és vagyonuk elvesztésétől.[12]

Románia vesztes államként fejezte be a második világháborút, és a Szovjetunió elutasította azt a román kérést, amely mintegy 450 ezer magyar kitelepítésére irányult. A magyar lakosság helyzetét Erdélyben a Maniu-gárdistáknak nevezett félkatonai alakulatok garázdálkodásai keserítették meg. Az általuk elkövetett bűncselekményeknél is súlyosabb volt, hogy több tízezer magyart munkatáborokba hurcoltak, ezrek pedig meghaltak. Az atrocitások híre külföldre is eljutott, ezért a helyzet orvoslására kisebbségügyi minisztérium felállítására és kisebbségi statútum kidolgozására került sor. 1945 márciusában Petru Groza vezetésével baloldali kormány alakult, amely egyenjogúságot ígért a Romániában élő nemzeti kisebbségeknek. A magyarok irányába pozitív gesztusokat tevő Groza-kormányt támogatta az 1944-ben alakított erdélyi magyar párt, a Magyar Népi Szövetség.

1.2.5 A kommunizmus évei

Az 1940-es évek végére a szovjet érdekszférába került közép-kelet-európai országokban befejeződött a kommunista hatalomátvétel, ezzel együtt pedig sor került az egypártrendszer kialakítására, a szovjet típusú szocialista rendszer kiépítésére. A kisebbségpolitikában jelentős változást hozott a kommunisták előretörése, amelynek eredményeként a kisebbségi kérdés belüggyé vált. A Szovjetunió névleg elvárta a befolyása alá tartozó államoktól, hogy ne diszkriminálják a náluk élő kisebbségeket, ami valójában azt eredményezte, hogy Magyarország nem avatkozhatott bele a szomszédos államok nemzetiségi politikájába. 1945-ben Kárpátalja a Szovjetunióhoz került, és Kárpátontúli területnek nevezett közigazgatási egységként 1991-ig részét képezte a szovjet birodalomnak. A kezdeti éveket államosítás, koncepciós perek, kolhozosítás jellemezték. 1945-től hosszabb ideig magyar nyelven csak általános iskolai szinten lehetett tanulni, a magyar tannyelvű középiskolák 1953-at követően nyílhattak meg újra.[13]

Romániában 1952 szeptemberében fogadták el az új alkotmány, amely szovjet nyomásra rendelkezett a Magyar Autonóm Tartomány (MAT) létrehozásáról.[14] A 13 500 km² területű, mintegy 730 ezer lakosú tartomány központja Marosvásárhely lett. A sztálinizmus idején természetesen igazi önkormányzatiságról, önrendelkezésről nem lehet beszélni, de az autonóm tartományban a székelyföldi magyarok jogai jobban érvényesülhettek, mint az Erdély egyéb területein élő magyarokéi. A legfontosabb többletjog az volt, hogy az itt élő mintegy 550 ezer székely szabadon használhatta az anyanyelvét a hivatali ügyintés során. Az 1956-os magyar forradalmat követően a román kommunista vezetés egyre kevésbé

12 Janics Kálmán: *A hontalanság évei. A szlovákiai magyar kisebbség a második világháború után 1945–1948*. Madách, Pozsony, 1992.

13 Fedinec Csilla: *A Csehszlovákiától a Szovjetunióhoz csatolt Kárpátalja magyar kisebbségének helyzete (1944–1946)*. In: Kisebbségi magyar közösségek a 20. században. Szerk. Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László. Gondolat, Budapest, 2008.

14 *Autonóm magyarok? Székelyföld változása az „ötvenes években"*. Szerk. Bárdi Nándor. Pro-Print, Csíkszereda, 2005.

bízott meg a magyarokban, ezért 1960 karácsonyán az alkotmány módosításával sor került a MAT területének átrajzolására. A létrehozott Maros-Magyar Autonóm Tartományhoz (MMAT) több, románok által is lakott települést csatoltak, míg magyar községeket pedig elcsatoltak. A MMAT magyar lakosainak száma 473 ezerre csökkent, a románok száma ezzel szemben 147 ezerről 266 ezerre nőtt. 1965-ben Nicolae Ceauşescu lett a román kommunista párt vezetője, akinek irányítása alatt újabb közigazgatási reformra került sor 1968-ban. Megszűnt a MMAT, helyette kialakították Hargita, Kovászna és Maros megyéket. Romániában a kommunista rendszer összeomlásának kiindulópontját az 1989. december 16-i temesvári események jelentik. Ezen a napon a román titkosrendőrség, a Securitate emberei a kommunista rendszert bíráló Tőkés László református lelkipásztort egy kis szilágysági faluba akarták deportálni. Az egyházközösség tagjai szimpátiatüntetést szerveztek Tőkés mellett, amely hamarosan országos megmozdulássá, a kommunista rezsim elleni tüntetéssorozattá nőtte ki magát. Az ellenzéki hatalmi elit a Nemzeti Megmentési Front Tanácsába tömörült, élén Ion Iliescu egykori kommunista politikussal. 1989 karácsonyán Nicolae Ceauşescut és feleségét kivégezték, megkezdődhetett a demokratizálódási folyamat, létrejött a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ). 1990-ben Marosvásárhelyen megalakult a Romániai Magyar Orvosok és Gyógyszerészek Szövetsége. Céljuk a magyar anyanyelvű orvosképzés visszaállítása volt. Az ennek előmozdítása érdekében tartott tüntetést egy nacionalista román szervezet szimpatizánsai megzavarták, feldúlták Marosvásárhely központját, és rátámadtak a békés tiltakozókra. Az események, amelyek halálos áldozatokkal is jártak, fekete március néven vonultak be a történelembe. A több napig tartó zavargásoknak a román hadsereg vetett véget. A súlyos incidensnek igazi következménye román részről nem lett, csak magyar, illetve cigány nemzetiségűeket ítéltek el, a támadásokat végrehajtók közül senkit sem vontak felelősségre.

Csehszlovákia a kommunista hatalomátvételt követően szovjet nyomásra kénytelen volt befejezni a területén élő nemzeti kisebbségekkel szemben folytatott nyíltan diszkriminatív politikáját. 1948 végén törvény rendelkezett a csehszlovák állampolgárság visszaadásáról, megalakult a Csehszlovákiai Magyar Dolgozók Kultúregyesülete, a máig működő Csemadok, újraindult a magyar nyelvű közoktatás. A csehszlovák törvényhozás 1960-ban új alkotmányt fogadott el. Az alaptörvény annyiban kedvezett az országban élő kisebbségeknek, hogy szavatolta az ország állampolgárainak egyenjogúságát, továbbá kimondta a nemzetiségek anyanyelvi oktatáshoz való jogát. Ezzel egy időben azonban magyar szempontból rendkívül hátrányos közigazgatási reform végrehajtására is sor került, amely az eddigi kis területű járások összevonásának koncepcióján alapult. A közigazgatási átalakítás során a csehszlovák–magyar határ mentén lévő magyar járásokat a tőlük északabbra fekvő, túlnyomórészt szlovákok által lakott közigazgatási egységekkel egyesítették, amelynek következtében csupán két magyar többségű járás maradt az országban, a Dunaszerdahelyi és a Komáromi. 1968-ban az enyhülés jelei mutatkoztak Csehszlovákiában, a kommunista párt vezetője Alexander Dubček lett, aki számos társadalomi, gazdasági és politikai reformfolyamatot kívánt elindítani. Dubček ígéretet tett a nemzetiségi kérdés rendezésére is. Ennek keretében a Csemadok hozzálátott egy, a nemzetiségek jogait rendező alkotmánytörvény kidolgozásához. Azonban a prágai tavasz, vagyis a csehszlovák kísérlet a gazdaság, a kommunista párt és az állam megreformálására, demokratizálására a Varsói Szerződés katonai beavatkozása miatt meghiúsult. 1968 végén sor került a nemzetiségi alkotmánytörvény elfogadására, amely ugyan biztosította a nemzetiségek számára legfontosabb nyelvi jogokat, azonban a Csemadok által szorgalmazott javaslatok nem kerültek bele a jogszabályba. A kulturális szervezet szorgalmazta többek közt a nemzetiségek önigazgatását és a nemzetiségi minisztérium létrehozását. Csehszlovákia 1969. január 1-jével szövetségi állam lett, és a szlovák kormányban nemzetiségi ügyekért felelős tárca nélküli miniszterként helyet kapott Dobos László. 1969 áprilisában azonban Gustáv Husák lett a pártfőtitkár, aki a nemzetiségi alkotmánytörvényt

folyamatosan megsértve akadályozta az alkotmányban garantált kisebbségi jogok érvényesítésének lehetőségét. A nemzetiségi jogok közül leginkább a nyelvhasználati jogokat érték támadások, továbbá sor került a nyitrai magyar pedagógusképzés leépítésére. Több tervezet is született a magyar iskolák kétnyelvűsítésére, ami kiváltotta a magyar értelmiség ellenállását. 1978-ban jött létre Duray Miklós vezetésével a Csehszlovákiai Magyar Kisebbség Jogvédő Bizottsága, a kommunista rendszer bukásáig az egyetlen olyan szervezet, amely nyíltan kiállt a csehszlovákiai magyarság kisebbségi jogainak védelméért.

A Josip Broz Tito vezette szocialista Jugoszlávia szakított a korábbi időszakok erőszakos asszimilációs gyakorlatával. A nemzetiségi szempontból rendkívül sokszínű délszláv államban a szerbek, horvátok, szlovénok, macedónok, montenegróiak saját köztársaságot alakíthattak ki. Az egyéni kisebbségi jogok elismerést nyertek, ám a nemzetiség közös megélését nem tették lehetővé, a közösséget megillető kollektív jogok elfogadásáról szó sem lehetett. Az autonómiát kapott Vajdaság 150 fős tartományi parlamentjének 37 magyar tagja volt. A tartományt 110 fő képviselte a szövetségi parlamentben, ebből 26 magyar volt, ami megfelelt a területen élő magyarok számarányának. A Vajdasági Autonóm Tartomány lakosságának mintegy ötödét kitevő magyarok széles körű nyelvi és kulturális jogokkal rendelkeztek. A tartomány öt hivatalos nyelve közül az egyik a magyar volt, ennek köszönhetően például az utcaneveket feltüntették magyar nyelven is. Az 1974-es alkotmány a föderalizmus jegyében decentralizálta a hatalmat, ám Tito halála után a központi jugoszláv vezetés gyengítette a tagköztársaságok jogait, és az újjáéledő szerb nacionalizmus megkurtította a nyelvi és kulturális jogokat. Slobodan Milošević hatalomra kerülését követően sor került a vajdasági tartományi autonómia felszámolására.

1.3 MAGYARORSZÁG ÉS A KÜLHONI MAGYAROK: NEMZETPOLITIKA 1989 UTÁN

Magyarországon a rendszerváltozást követően új kormányzati felelősséggé vált a nemzetpolitika, a magyar állam külhoni magyarokkal kapcsolatos politikája. A kommunizmus éveiben nyílt kapcsolat az anyaország és a külhoni magyar közösségek között nem lehetett, az 1970–1980-as években inkább csak személyes kapcsolatok voltak, intézményes kapcsolattartás egyáltalán nem létezett. A Kádár-rendszer a többi kelet-európai szovjetizált rendszerhez hasonlóan úgy vélekedett, hogy a nemzeti kisebbségek kérdése minden szocialista ország belügye, illetve, hogy a marxizmus-leninizmus győzelmével a nemzetiségi konfliktusok a többi problémához hasonlóan automatikusan meg fognak oldódni.[15]

Az 1989-es alkotmánymódosítást követően a magyar alaptörvény leszögezte: *„A Magyar Köztársaság felelősséget érez a határain kívül élő magyarok sorsáért, és előmozdítja a Magyarországgal való kapcsolatuk ápolását."* A magyar állam határain kívül rekedt magyarsággal való kapcsolattartás és felelősségvállalás alkotmányos kötelezettsége új fejezetet nyitott az anyaország és a külhoni magyarság viszonyában.

Az Antall-kormány idején (1990–1993) sor került a magyar külpolitikai prioritások lefektetésére, melyek az euroatlanti integráció, a jószomszédi kapcsolatok kialakítása és a külhoni magyarok támogatása voltak. A későbbiekben a jobboldali kormányok idején a külhoni magyarok ügye

15 Szarka László: *Duna-táji dilemmák. Nemzeti kisebbségek – kisebbségi politika a 20. századi Kelet-Közép-Európában.* Ister, Budapest, 1998.

mindig prioritást élvezett a jószomszédi kapcsolatokkal szemben, míg a baloldali-liberális kabinetek esetében a szomszédságpolitikán volt a hangsúly.

Antall József miniszterelnök egy MDF-kongresszuson elmondott beszédében kijelentette: *„Törvényes értelemben, a magyar közjog alapján minden magyar állampolgárnak, ennek a tízmilliós országnak a kormányfőjeként – lélekben, érzésben tizenötmillió magyar miniszterelnöke kívánok lenni."* Az Antall-kormány ezzel deklaráltan a magyar nemzet szerves részének tekintette a Magyarországgal szomszédos államokban élő magyar közösségeket, az alaptörvény pedig egyértelművé tette a magyar állam felelősségét a külhoni magyarok szülőföldön való boldogulásáért, fennmaradásáért és fejlődéséért. Antall József kormányfő 1990-ben elhangzott beszéde hosszú időre meghatározta a magyar belpolitikát a tekintetben, hogy a később hivatalba lépő miniszterelnököket színvallásra késztette a külhoni magyarok kérdésével kapcsolatban. Az Antallt követő miniszterelnököknek a nemzettel kapcsolatos hitvallását tükrözik azok a kijelentések, amelyek szerint Horn Gyula közjogilag tízmillió magyar miniszterelnökének tekintette magát, Orbán Viktor viszont Antall gondolatát tette magáévá, hiszen ő is *„a lélekben tizenötmilliós"* magyarsággal való törődés fontosságát tette kormánya egyik prioritásává. Aztán jött Medgyessy Péter, aki áthidaló megoldásként közjogilag ismét tízmillió magyar miniszterelnöke lett, de tizenötmillió magyarért vállalt felelősséget, majd Gyurcsány Ferenc, aki úgy gondolta, hogy *„tízmillió magyar nevében, tizenötmillió érdekében"* fog cselekedni.

Antall József a kormányprogram ismertetésekor kijelentette, Magyarország feladata a magyar nemzet mint kulturális és etnikai közösség megmaradásának segítése, ezért az anyaország feladata a külhoni magyarok önrendelkezési jogáért folytatott küzdelem támogatása. A kormányprogram az önrendelkezési jogon a kulturális autonómia megteremtését értette, és megfogalmazta azt a törekvést, hogy mielőbb ki kell építeni a határon túl élő magyarokat segítő intézményrendszert. A kormányprogram egyébként ekkor már a nemzetpolitika kifejezéssel illette a külhoni magyarsággal kapcsolatos politikát.

1990 után a kormányprogramban foglaltaknak megfelelően megkezdődött a nemzetpolitikai intézményrendszer kiépítése. A Miniszterelnökségen belül 1990-ben létrejött a Határon Túli Magyarok Titkársága, két évvel később országos hatáskörű szervként átalakult Határon Túli Magyarok Hivatalává (HTMH), és a Külügyminisztérium felügyelete alá került. A Horn-kormány idején a HTMH a Miniszterelnöki Hivatal felügyelete alá került, majd 1998-tól az első Orbán-kormány éveiben visszakerült a Külügyminisztérium felügyelete alá. 2002-ben, a Medgyessy-kormány hivatalba lépését követően ismét a Miniszterelnöki Hivatal alatt kapott helyet a HTMH, végül 2006-ban a Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége idején lezajlott közigazgatási reform keretében megszűnt a hivatal. 2007-től a 2010-es választásokig a külhoni magyarok kérdésével a Miniszterelnöki Hivatalon belül a Külkapcsolatok és Nemzetpolitikai Ügyek Szakállamtitkársága Nemzetpolitikai Ügyek Főosztálya foglalkozott. Jelentős változást hozott a 2010-es választások után kialakított csúcsminisztériumi rendszer, amelyben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztériumon belül kialakított Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság a letéteményese ennek a feladatnak. Ezzel a külhoni magyarok kérdésének ügye ugyanolyan rangra emelkedett, mint bármely más ágazati politika. A szakpolitikát ellátó operatív munkát a Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság végzi, ahol három főosztályt alakítottak ki; ezek a Kapcsolattartási Főosztály, a Koordinációs és Jogi Főosztály,

valamint a Stratégiai Tervező és Tájékoztatási Főosztály. Ezen túlmenően politikailag a nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes felelős az ágazatért.[16]

Az antalli nemzetpolitika meghatározó eleme a később Antall-doktrínaként is emlegetett alapelv, amely szerint minden, a határon túli magyarokat érintő döntés meghozatalánál a kormány köteles figyelembe venni az őket képviselő legitim szervezetek véleményét.

Az Antall-kormány idején került sor az ukrán–magyar alapszerződés aláírására, amelynek lényege, hogy Magyarország elítéli a külső és belső államhatárok megváltoztatását, de elvárja a kisebbségi jogok következetes betartását. 1994 után, vagyis a Horn-kormány idején került sor nyugati nyomásra a román–magyar és a szlovák–magyar alapszerződések megkötésére. A baloldali-liberális kormány az úgynevezett történelmi megbékélést, valamint ennek fő eszközeként az alapszerződés-politikát három alapvető ok miatt preferálta: (1) a szomszédokkal való jó viszony önmagában is Magyarország érdeke; (2) ennek köszönhetően Magyarország nagyobb eséllyel tud fellépni a határon túli magyarság érdekeiért; (3) az ország NATO- és EU-csatlakozásának is alapvető feltétele a rendezett viszony a szomszéd államokkal. Az alapszerződések tartalmát illetően a kormány azt tartotta a legnagyobb eredménynek, hogy a szlovák és a román fél hajlandó volt elismerni három olyan, a kisebbségi jogok garantálását illetően fontos nemzetközi dokumentum jogilag kötelező erejét a maga számára, amelyek egyébként csak politikai ajánlásokat tartalmaznak. Ezek az EBESZ koppenhágai dokumentuma, az ENSZ Közgyűlésének nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata, valamint az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es ajánlása. Az ajánlás kapcsán hangsúlyozni kell, hogy az alapszerződéshez csatolt kétoldalú nyilatkozat értelmében azt a szerződő felek nem tekintik a kollektív jogokat, valamint a területi autonómiát szavatoló dokumentumnak. A Horn-kormányt a külhoni magyar szervezetek azért támadták az alapszerződésekkel kapcsolatban, mert a magyar kabinet nem biztosított számukra egyetértési jogot, amivel felrúgta az Antall-doktrínát.

1996 nyarán először ült össze egy magyar–magyar csúcs, amelyen a magyar kormány, a parlamenti pártok, valamint a külhoni legitim magyar szervezetek képviseltették magukat, és tárgyaltak Magyarország és a külhoni magyar közösségek kapcsolatának politikai–stratégiai kérdéseiről, megfogalmazva közös álláspontjukat. A tanácskozáson felmerült egy állandó magyar–magyar párbeszédnek helyt adó fórum létrehozásának szándéka. Ennek szellemében még 1996 szeptemberében, Pápán újabb találkozóra került sor, ám az intézményesített, magyar–magyar párbeszéd fórumát betöltő Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) felállítására 1999-ig várni kellett.

Az első Orbán-kormány idején (1998–2002) a magyar külpolitika hármas pillérének rendszerében az integrációs politika és a külhoni magyarok ügye egyenrangúvá vált, a szomszédságpolitika a külhoni magyarok ügyének függvénye lett. A nemzetpolitika alakulását ebben az időszakban a már említett MÁÉRT, valamint a státusztörvény határozta meg a leginkább. A Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) 1999 és 2004 között nyolc alkalommal ülésezett, majd hosszú szünet után csak a második Orbán-kormány megalakulását követően, 2010 őszén került sor a testület kilencedik ülésére. A MÁÉRT politikai konzultatív testület, amelynek tagjai a magyar kormány, az Országgyűlésben képviselettel rendelkező pártok, a külhoni magyarokat képviselő szervezetek és a

16 Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete*. Kalligram, Pozsony, 2004.

nyugati magyarság, a diaszpóra képviselői. A testület évente legalább egy alkalommal Magyarország miniszterelnöke meghívására ül össze. A MÁÉRT munkájának elősegítésére külhoni magyar és magyarországi szakértőkből álló bizottságok felállítására került sor, amelyek az oktatás és a kultúra, a gazdaságfejlesztési és önkormányzati együttműködés, a jogi és külügyi kérdések területén, valamint a szórványmagyarság helyzetével kapcsolatosan fejtik ki tevékenységüket.

Az első Orbán-kormány másik jelentős kezdeményezése a státusztörvény vagy kedvezménytörvény megalkotása volt. A szomszédos államokban élő magyarokról szóló jogszabály elfogadására 2001-ben került sor. A törvény elsődleges célja a külhoni magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozásának kifejezése, a szülőföldjükön való boldogulásuk előmozdítása, valamint nemzeti azonosságtudatuk megőrzésének segítése.[17] A jogszabály létrehozása hatott a nemzetközi kisebbségvédelemről folyó gondolkodásra, a Velencei Bizottság véleményezésének köszönhetően sor került a *kin state*, *kin minority* fogalmak bevezetésére.

Medgyessy Péter rövid életű kormányának (2002–2004) nemzetpolitikáját leginkább a státusztörvény módosításának kérdése határozta meg. A 2003-ban módosított jogszabály egyik legjelentősebb változtatása, ami egyértelműen elvi jelentőséggel bír, hogy a törvény preambulumából kikerült a *„szomszédos államokban élő magyaroknak az egységes magyar nemzethez való tartozása végett”* szövegrész, és helyére a *„magyar kulturális örökséghez való kötődésének mint a magyar nemzethez való tartozása kifejezésre juttatásának érdekében”* szöveg került.

2004 novemberében, Gyurcsány Ferenc miniszterelnöksége idején került sor a MÁÉRT nyolcadik ülésére. A tanácskozás legfőbb témája a 2004. december 5-re kiírt népszavazás volt a külhoni magyarok kettős állampolgárságáról. Ez volt az első és mindmáig az egyetlen eset, hogy a MÁÉRT hivatalos zárónyilatkozat elfogadása nélkül ért véget amiatt a nézetkülönbség miatt, amit a népszavazás ügyében a kormányfő és a kormánypártok vallottak a MÁÉRT többi tagjával ellentétben. A népszavazáson a nyolcmillió választópolgárnak a következő kérdésre kellett igennel vagy nemmel szavaznia: *„Akarja-e, hogy az Országgyűlés törvényt alkosson arról, hogy kedvezményes honosítással – kérelmére – magyar állampolgárságot kapjon az a magát magyar nemzetiségűnek valló, nem Magyarországon lakó, nem magyar állampolgár, aki magyar nemzetiségét a 2001. évi LXII. tv. 19. § szerinti Magyar igazolvánnyal vagy a megalkotandó törvényben meghatározott egyéb módon igazolja?”* A kampány során a kormánypártok (Magyar Szocialista Párt, Szabad Demokraták Szövetsége) a nemmel történő szavazásra vagy az otthonmaradásra buzdították a választópolgárokat. Ennek eredményeként a népszavazáson alig több mint hárommillió választópolgár vett részt, az igen szavazatok aránya éppen csak meghaladta az ötven százalékot (51,57%). 1,52 millió voks támogatta a kettős állampolgárság valamilyen formában történő bevezetését, így a népszavazás eredménytelen volt.

A Szili Katalin házelnök által első ízben 2004 szeptemberében összehívott Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF) lett az a testület, amely részben átvette a MÁÉRT szerepét annak 2010 őszén történt újbóli összehívásáig. A KMKF a Kárpát-medencei országok országos vagy tartományi, megyei szinten megválasztott képviselőinek és az Európai Parlamentben mandátummal rendelkező magyar képviselőknek az egyeztető fóruma. A magyar törvényhozás 2008-ban országgyűlési határozatban saját intézményének ismerte el a KMKF-et, és ennek jegyében

17 *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Szerk. Kántor Zoltán. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

saját költségvetéséből biztosítja annak működését. A KMKF háromszintű szervezeti szerkezetben működik. Az egyik szint a plenáris ülés, amelyet az Országgyűlés elnöke hív össze és elnököl évente legalább egy alkalommal. Az ülések tartalmi előkészítésének, illetve a munkacsoportok működtetésének céljából jött létre az Állandó Bizottság. Harmadik szintként munkacsoportok működnek, amelyek a KMKF egyeztető, tanácsadó tevékenységet betöltő műhelyei.

A nemzetpolitika a 2010-es kormányváltást követően gyökeresen átalakult. Fentebb már említettük, hogy a nemzetpolitika államtitkársági rangra emelésével önálló ágazati politikává vált. 2010. május 26-án sor került a magyar állampolgársági törvény módosítására, amelynek eredményeként 2011. január 1-jével megindulhatott a külhoni magyarok kedvezményes honosítása. A jogszabály lényege, hogy a magyar állampolgárság megszerzéséhez nem kell letelepedni Magyarországon, nem kell állampolgársági vizsgát tenni, elég a magyar nyelv ismerete és egy olyan felmenő, aki magyar állampolgár volt.

2010. május 31-én a trianoni döntés kilencvenedik évfordulója alkalmából az Országgyűlés törvényt alkotott a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről. A törvény deklarálja, hogy a magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek. A jogszabály szellemiségében született meg 2011. október 21-én „Az iskolai Nemzeti Összetartozás Napja bevezetéséről, a magyarországi és a külhoni magyar fiatalok közti kapcsolatok kialakításáról és erősítéséről a közoktatásban, valamint a Magyarország határain kívül élő magyarság bemutatásáról" szóló országgyűlési határozat.

2010. november 5-én, hat év elteltével ismét sor került a Magyar Állandó Értekezlet összehívására. 2011-ben, a MÁÉRT X. ülésén fogadták el *A magyar nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia keretei* című dokumentumot.

További jelentős változás a 2010 utáni időszakban a 2011-ben kihirdetett Alaptörvény *Alapvetés* fejezetének D) cikke, amely deklarálja a magyar nemzet összetartozását, megerősíti és kiterjeszti Magyarország felelősségét a külhoni magyarság iránt. A cikk kimondja: *„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."*

A Magyar Diaszpóra Tanács 2011 novemberében jött létre a világon szétszórtságban élő magyarság szervezeteinek közös fórumaként. A Tanács a diaszpórában élők sajátos igényeit és érdekeit tartja szem előtt, valamint megteremti a diaszpóra magyarságának önálló képviseletét.

2011-től működik a Nemzeti Összetartozás Bizottsága, amely létrehozásának szimbolikus jelentősége van, hiszen az Országgyűlésben korábban a nemzetpolitikával nem foglalkozott önálló bizottság. A külhoni magyarságot érintő kérdések korábban a Külügyi Bizottságban (2006 és 2010 között Külügyi és Határon Túli Magyarok Bizottsága) kerültek megtárgyalásra, de a két téma különállósága miatt indokolt volt önálló bizottság létrehozása. A Nemzeti Összetartozás Bizottsága kapcsolatot tart a külhoni magyarság társadalmi és politikai szervezeteivel, figyelemmel kíséri a magyar nemzetpolitika eseményeit és a nemzetpolitikával kapcsolatos tevékenységet végző intézmények munkáját.

Magyarország anyagilag is támogatja a külhoni magyarok identitás-megőrzésre irányuló erőfeszítéseit. Az Antall-kormány alatt megkezdődött a közalapítványok rendszerének kiépítése: 1990-ben megalakult az Illyés Közalapítvány, 1992-ben pedig a külhoni magyar vállalkozások támogatását célzó Kézfogás Közalapítvány. 1996-tól az utóbbi Új Kézfogás Közalapítvány néven működött tovább, majd 1997-ben az általa ellátott közhasznú feladatot a Corvinus Nemzetközi Befektetési Zrt. vette át. Az oktatási fejlesztések finanszírozását 1999–2011 között az Apáczai Közalapítvány végezte. 2005 és 2011 között a Szülőföld Alap elkülönített állami pénzalapként támogatta a külhoni magyarságnak a szülőföldjén való boldogulását, anyagi és szellemi gyarapodását, nyelvének és kultúrájának megőrzését.

2011-ben jött létre a Bethlen Gábor Alap, amely mint önálló pénzalap tartalmazza a külhoni magyarok támogatására szánt összeg túlnyomó részét. A pénzeszközök kezelését a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. (BGA Zrt.) végzi. A támogatások három csoportba sorolhatóak: a nemzeti jelentőségű intézmények normatív támogatása, pályázatok, illetve egyedi támogatások. A nemzeti jelentőségű intézményeknél az a cél, hogy évről évre ne bizonytalan módon, pályázatok útján, hanem kiszámíthatóan, normatív alapon részesüljenek támogatásban. Az intézmények listáját a MÁÉRT tagszervezetei minden évben áttekintik, a listán azok az intézmények találhatók meg, amelyek a leginkább szolgálják a külhoni magyar közösségek megmaradását, a magyar nyelv terjesztését, az autonómiát, a helyi közösségek gyarapodását. A legjelentősebb pályázat a *Szülőföldön magyarul*, más néven az oktatási–nevelési támogatás, amelyre mindazon külhoni magyar gyermekek jogosultak, akik szülőföldjükön magyar nyelvű oktatási intézményben tanulnak. Az oktatási–nevelési támogatás 2011-től az óvodáskorú gyermekekre is kiterjed, azt megelőzően csak tanulók és felsőoktatásban részt vevő hallgatók igényelhették. Az Alap ezen felül *A magyar kultúráért és oktatásért* pályázati felhívás keretében támogatást nyújt természetes és jogi személyeknek, önkormányzatoknak, civil szervezeteknek, kulturális intézményeknek. A BGA Zrt. irányítja a *Határtalanul!* elnevezésű program pályázati rendszerét is, amelynek keretében magyarországi általános iskolai, gimnáziumi és szakiskolai csoportok tehetnek tanulmányi kirándulást a Kárpát-medence magyarlakta vidékein.

2. FEJEZET
A NEMZETPOLITIKA NEMZETKÖZI JOGI, VALAMINT UNIÓS JOGI KERETEI ÉS KÖRNYEZETE

Ez a fejezet – egyebek mellett – arra kíván választ adni, hogy az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ), az Európa Tanács (ET), az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) és az Európai Unió (EU) milyen szerepet töltött és tölt be napjainkban is a kisebbségek jogainak védelmében: részletesen tárgyalja a legfontosabb kisebbségvédelmi dokumentumokat, meghatározza a nyelvi jogok helyzetét a többi alapjog viszonylatában, és bemutatja a nyelvi jogok védelmének kihívásait, valamint a védelmüket biztosító és a rendelkezésre álló nemzetközi dokumentumokat. Emellett ez a fejezet tér ki arra a kérdésre is, hogy mennyire nyertek teret a gyakorlatban a nemzeti kisebbségek hatékony védelmét biztosító kollektív jogok. Végül a fejezet foglalkozik a kisebbségi autonómia kérdéskörével, különös tekintettel annak nemzetközi jogi vonatkozásaira.

2.1 A NEMZETPOLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS LEHETŐSÉGEI AZ ENSZ-BEN

Az Egyesült Nemzetek Szervezetében 1945 után kifejezetten az emberi jogok egyetemes védelme került előtérbe, és a kisebbségek különjogai legfeljebb ebben a tág keretben kerültek napirendre, anélkül azonban, hogy konkrét jogi, politikai kötelezettségeket vállaltak volna a kisebbségek védelmére a tagállamok. A kisebbségek számára ebben a tekintetben kiemelkedő jelentőséggel bír az ENSZ keretében 1948-ban elfogadott, *A népirtás bűntettének megelőzéséről és megbüntetéséről szóló egyezmény*, amely a népirtás fogalmát elég tágan határozza meg, amikor *„valamely nemzeti, etnikai, faji, vallási csoport, mint olyan, teljes vagy részleges megsemmisítésére irányuló szándékkal történő elkövetését”* érti alatta.[18] A népirtás cselekménye az egyezmény értelmében a nemzetek jogába ütköző súlyos jogsértés, amelyért az elkövető személyesen is felelősségre vonható a Nemzetközi Büntetőbíróság előtt. A népirtás tilalmáról szóló egyezménynek a kisebbségek számára legfontosabb üzenete talán az, hogy a nemzeti, etnikai, vallási kisebbségeknek közösségként is joguk van a létezéshez.[19]

Az 1966-ban elfogadott két emberi jogi egyezségokmány egyformán tiltja a megkülönböztetést. A *Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya*[20] (a továbbiakban: PPJNE) a II. rész 2. cikkben kimondja, hogy az egyezségokmányban foglalt jogok tekintetében tilos mindenfajta megkülönböztetés faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy más vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy egyéb helyzet alapján. A 26. cikk pedig így fogalmaz: *„A törvény előtt minden személy egyenlő és minden megkülönböztetés nélkül joga van egyenlő törvényes védelemre. Erre tekintettel a törvénynek minden megkülönböztetést tiltania kell, és minden személy számára egyenlő és hatékony védelmet kell biztosítania bármilyen megkülönböztetés ellen, mint amilyen pl. a faj, szín, nem, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, vagyoni, születési vagy*

18 Magyarországon az 1955. évi 16. tvr. hirdette ki.

19 Thornberry, Patrick: *International Law and the Rights of Minorities.* Clarendon Press, Oxford, 1991. II. fejezet

20 Magyarországon az 1976. évi 8. tvr. hirdette ki.

más helyzet alapján történő megkülönböztetés." Ugyanezt a tilalmi felsorolást használja a *Gazdasági, szociális és kulturális jogok nemzetközi egyezségokmánya* is a 2. cikk 2. bekezdésében.[21]

Az ENSZ keretében azonban a PPJNE *27. cikk*e volt az első olyan, jogilag kötelező, szerződéses vállalás, amely a kisebbségek jogait elismerte. A cikk megfogalmazásában: „*olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.*" A PPJNE végrehajtásának ellenőrzésével megbízott *Emberi Jogi Bizottság* igyekezett pontosabb tartalommal megtölteni a cikket. A kisebbségek elismerésével kapcsolatban a 27. cikkhez fűzött magyarázatában kimondta: „*egy etnikai, vallási, vagy nyelvi kisebbség léte egy részes államban, nem a részes állam döntésétől függ, hanem azt objektív mércék alapján kell megállapítani.*" A Bizottság azt is hangsúlyozta, hogy a 27. cikkben foglalt jog semmiképp nem tévesztendő össze a 26. cikk diszkriminációt tiltó rendelkezésével, ez esetben az államok tevékeny intézkedéseire is szükség van ahhoz, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek identitásukat megőrizhessék.[22] Összességében a Bizottság a 27. cikkhez fűzött magyarázatában kiáll amellett, hogy a cikk a negatív megfogalmazása ellenére is pozitív tartalmú, az egyezségokmányban foglalt többi joghoz képest más, hozzáadott értéket képvisel. Ahogy azt más emberi jogi egyezményeknél is látni, a PPJNE végrehajtásának ellenőrzése a részes államok rendszeres jelentésein alapul, amelyeket az Emberi Jogi Bizottságnak nyújtanak be. Az egyezségokmány *I. kiegészítő jegyzőkönyvéhez* csatlakozott államok tekintetében viszont egyéni panasz benyújtására is van lehetőség, amelyet az Emberi Jogi Bizottság kivizsgál, és az érintett részes állam felé ajánlásokat fogalmaz meg.

Az ENSZ égisze alatt az ENSZ Közgyűlésben 1992-ben elfogadott *Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól* (a továbbiakban: Nyilatkozat) tekinthető a legfontosabb és legrészletesebb kisebbségi jogi dokumentumnak. A Közgyűlés nem szerződésként, hanem jogilag nem kötelező határozatként fogadta el a dokumentumot, bár nehéz is lett volna egyetemes szinten, a világ összes államára egyaránt alkalmazható normatív kötelezettségeket megfogalmazni ezen a területen. A Nyilatkozat ugyan az úgynevezett *soft law normák*[23] közé tartozik, ennek ellenére politikai jelentősége nem becsülhető le. A Közgyűlés ugyanis a Nyilatkozat elfogadásával olyan irányelveket fogalmazott meg a kisebbségek jogainak tiszteletben tartására, amelyek minden ENSZ-tagállam számára útmutatásul szolgálhatnak. Ezt jelzi az is, hogy az ENSZ *Emberi Jogi Tanácsa* a Nyilatkozatban foglaltak hatékonyabb alkalmazása érdekében külön intézményrendszert hozott létre az államok támogatására.

Az ENSZ *Kisebbségügyi Fórumát* az Emberi Jogi Tanács hozta létre 2007-ben azzal a céllal, hogy létrejöjjön egy olyan egyeztetési keret, ahol minden érintett fél (kisebbségek, kormányok, szakértők stb.) megbeszélheti a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségeket érintő ügyeket, és ez segíthet az ezeket érintő együttműködés előmozdításában. A Kisebbségügyi Fórum emellett értékes *tematikus ajánlásokkal, jelentésekkel* segítheti az *ENSZ független kisebbségi szakértőjének*

21 Magyarországon az 1976. évi 9. tvr. hirdette ki.

22 Az Emberi Jogi Bizottság 1994. április 6-án elfogadott magyarázata a PPJNE 27. cikkéhez. UN Doc. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5 (1994)

23 Az ún. *soft law* normák közé azok a dokumentumok tartoznak, amelyeket a nemzetközi jogi normákra hasonlító módon alkotnak meg, de nem rendelkeznek jogi értelemben kötelező erővel.

munkáját. A Kisebbségügyi Fórumnak az is feladata, hogy a *„[n]emzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozat"* hatékonyabb alkalmazásának lehetőségeit is feltárja, és erre ösztönözze az államokat is. A Fórum évente egyszer két munkanapon ülésezik, és tematikus megbeszéléseket tart. A Fórum munkáját az ENSZ független kisebbségi szakértője irányítja, aki elkészíti az éves jelentéseket, előkészíti az ülésszakot, és a Fórumon elfogadott ajánlásokat jelentésében továbbítja az Emberi Jogi Tanácsnak. Mivel a Fórum munkájában a kormányok képviselői is részt vesznek, a magyar kormányok számára ez is egy globális fórum térségünk és Európa kisebbségvédelmi problémáinak megjelenítésére. Különösen fontos számunkra, hogy 2011 nyarán három évre az ENSZ független kisebbségi szakértőjének a magyar Izsák Ritát nevezték ki.

2.2 AZ EURÓPA TANÁCS LEGJELENTŐSEBB KISEBBSÉGVÉDELMI DOKUMENTUMAI, VALAMINT SZEREPE A NEMZETI KISEBBSÉGEK VÉDELMÉBEN

Az Egyesült Nemzetek Szervezete, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet és az Európa Tanács keretében létrejött nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumok teremtették meg azt az alapvető minimumot, amely ma, a nemzetközi jog integráns részét képezve, a kisebbségi jogok általános standardjainak tekinthető. Az ENSZ és különösen az EBESZ, valamint az ET keretében elfogadott kisebbségvédelmi dokumentumok egyik legnagyobb eredménye, hogy az 1990-es évek végi Európában a kisebbségi jogok helyét egyértelműen az általános nemzetközi jogi védelemben részesülő emberi jogok között jelölték ki. Ennek értelmében ma már elfogadott, hogy a kisebbségek jogai az egyetemes emberi jogok részét képezik, és így nem az államok kizárólagos belügyeibe, hanem a nemzetközi együttműködés körébe tartoznak, nemzetközi védelemben kell őket részesíteni, a kisebbségi jogok érvényesülése pedig a nemzetközi közösség figyelmének jogos tárgyát képezi.[24]

Az Európa Tanács keretében a nemzeti, nyelvi és etnikai kisebbségek érdekérvényesítése két párhuzamos síkon zajlik: a politikai döntések, valamint a jogalkotás szintjén. E két párhuzamos sík részben fedi, részben kiegészíti egymást.[25] A politikai döntések és viták a Parlamenti Közgyűlés, a Miniszteri Bizottság, továbbá az Európa Tanács központi döntés-előkészítő apparátusának szintjén zajlanak.

Politikai téren a kisebbségek problémáira leginkább érzékeny és egyben a kisebbségi jogok kodifikálása területén leginkább kezdeményező szerepet vállaló szerv – az Európa Tanács egyfajta motorjaként – a *Parlamenti Közgyűlés*. A Parlamenti Közgyűlés az Európa Tanács tagállamainak parlamenti delegációiból álló döntéshozatali szerv, döntései ajánlás jelleggel bírnak a Miniszteri Bizottság felé. A *Miniszteri Bizottság* az Európa Tanács legfőbb döntéshozatali szerve, tagjai a tagállamok külügyminiszterei. Tevékenységük megszabja a jogi keretet, amely visszahat a politikai döntésekre, illetve az apparátus munkájára. Ez alatt értjük a kisebbségek szempontjait érvényesítő felvetéseket, kezdeményezéseket, vizsgálóbizottságok felállítását, jelentéstevők (raportőrök) kiküldését, ami a döntés-előkészítési és döntéshozatali procedúra révén parlamenti közgyűlési *határozat* vagy *ajánlás* formájában jelenik meg.

---

24 Vizi Balázs: *A mai európai nemzetközi kisebbségvédelem egyes jellemző vonásai.* In: Tér és Terep. Tanulmányok az etnicitás és az identitás kérdésköréből. Szerk. Szarka László – Kovács Nóra. Akadémiai, Budapest, 2002. 373–375.

25 Gál Kinga: *A kisebbségi érdekérvényesítés lehetőségei és kilátásai az Európa Tanács keretében – a Parlamenti Közgyűlés munkájának tükrében.* Pro Minoritate, 1996/4.

Az Európa Tanács kisebbségi téma iránti elkötelezettségét az apró, de következetes lépések politikája határozta és határozza meg mind a mai napig. Jelenleg a Parlamenti Közgyűlés előtt folyamatban van egy jelentés *Az őshonos kisebbség helyzete Európában* címmel, és remélhetőleg az arra épülő ajánlás megfelelő választ ad az érintett közösségeket érő aktuális kihívásokra. A Parlamenti Közgyűlés eddigi ajánlásait és határozatait képtelenség lenne összefoglalni a rendelkezésre álló rövid fejezetben, azonban az iránymutató jellegű és kiemelkedő fontosságú, sokszor hivatkozott *1201. (1993) számú ajánlásra* mindenképp szükséges kitérni.

A Parlamenti Közgyűlés tevékenysége köréből az 1201. (1993) számú ajánlás kapta a legnagyobb figyelmet, amely tartalmaz egy kulturális kiegészítő jegyzőkönyv-tervezetet, valamint 1. cikkében elsőként határozza meg a legpontosabban a nemzeti kisebbség fogalmát: *„nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:*

a) *ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai,*
b) *régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal,*
c) *sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek,*
d) *kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében,*
e) *arra törekednek, hogy közösen megőrizzék azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket."*

Az 1201. (1993) számú ajánlás további jelentősége két cikkének megfogalmazásában rejlik. Az egyik először mondta ki nemzetközi viszonylatban, hogy a nemzeti kisebbségeknek joguk van bizonyosfajta speciális státushoz, illetve közigazgatási autonómiához (11. cikk); a másik pedig e kisebbségek kollektív jogairól tett említést (12. cikk). Annak ellenére, hogy a hivatkozott dokumentum csak ajánlás, vagyis nem kötelező erejű, a benne megfogalmazott elveket számos kormány ellenérzéssel fogadta.[26] Az értelmezés körül komoly vita alakult ki, és olyannyira eltérő interpretációk születtek, hogy a Parlamenti Közgyűlés Jogi és Emberi Jogi Bizottsága felkérte az Európa Tanács jogi szakértői szerveként is ismert *Velencei Bizottságot* – hivatalos nevén: a *Joggal a Demokráciáért Európai Bizottságot*, az Európa Tanács független alkotmányjogászokból álló tanácsadó testületét –, hogy értelmezze a kérdéses cikkeket. A Jogi és Emberi Jogi Bizottság 1996. április 3-i ülésén úgy döntött, hogy ezt az értelmezést a legfontosabb referenciaanyagként használja az 1201-es ajánlás értelmezési vitái során. A kisebbségek „speciális státusa" a Velencei Bizottság értelmezésében: *„bármilyen speciális státus azon akaraton alapuljon, hogy lehetővé tegye a kisebbségekhez tartozó egyének számára a hatékony részvételt olyan döntéshozatalban, amely az általuk lakott régiókat vagy az őket érintő kérdéseket illeti."* Továbbá: *„A 11. cikk megalkotóinak törekvése, hogy lehetőséget teremtsenek az államok számára, hogy eltérjenek a hagyományos önkormányzat-felfogástól. Ilyen szempontból az állam szabadon határozhatja meg, mi lesz ezen speciális státus célja."* Az értelmezés azonban azt is hozzáfűzi, hogy: *„A speciális státus, természetesen, sokkal tovább is mehet, lehetővé téve egy régió számára, amelyikben a kisebbség többséget képez, a saját törvényhozási és végrehajtó hatalmat a regionális kérdéseket illetően."*[27]

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének munkája tükrében sajátos megvilágítást kap a nemzeti kisebbségek védelmének megjelenése. A Parlamenti Közgyűlés azonban csupán az egyik

26 Uo.
27 A Velencei Bizottság véleménye az 1201. (1993) számú ajánlásról, 1996. márc. 1–2., Doc. 7572.

szerve az Európa Tanács bonyolult döntéshozatali mechanizmusának, így az általa ajánlott elvek és megoldások sajnos csak ritkán jutnak el a kötelező erejű dokumentumok vagy a végrehajtható döntések szintjére. Mégis jeleznek egy tendenciát, amely két síkon jelentkezik egyszerre: a politikai nyomásgyakorlás, valamint a normaalkotás szintjén.[28] A kisebbségvédelmi szempontok hol az egyik, hol a másik területen érvényesülnek erőteljesebben, de az is gyakran megesik, hogy egyáltalán nem tudnak érvényesülni. Ez a tény azonban semmit nem von le az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése munkájának jelentőségéből, mindamellett rendkívül fontos a Parlamenti Közgyűlés ajánlásaira való folyamatos hivatkozás, valamint az ajánlások jelentőségének hangsúlyozása is.

Az 1990-es évek elején, illetve közepén az Európa Tanács két kiemelkedő jelentőségű, jogilag kötelező erejű dokumentumot is elfogadott: az *1992. évi Keretegyezményt a Nemzeti Kisebbségek Védelméről*, valamint az *1992. évi Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját*. Ezeket a tagállamoknak csak egy része ratifikálta, több ország ezt máig nem tette meg, és nincs is különösebb szándéka rá. Az Európa Tanács ezzel párhuzamosan kialakította a két dokumentum viszonylag jól működő monitoring-rendszerét. Mindkettő esetében a kisebbségi jogok gyakorlati megvalósítását ellenőrzik.

A nemzeti kisebbségek jogainak védelmével kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek tagállami teljesítését az Európa Tanács meghatározott felülvizsgálati testületei monitorozzák: a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, illetve a Nyelvi Karta Szakértői Bizottsága, amelyekre építve az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásokat fogad el. A Miniszteri Bizottságot a Keretegyezmény 24–26. cikkei értelmében egy Tanácsadó Bizottság segíti munkájában. A Tanácsadó Bizottság feladata, hogy megvizsgálja a részes államok jelentéseit, véleményt alkosson a Keretegyezmény végrehajtása érdekében tett állami intézkedésekről, és ezt a véleményét továbbítsa a Miniszteri Bizottságnak. A Miniszteri Bizottság az ország jelentése és a Tanácsadó Bizottság véleménye alapján vonja le végleges következtetéseit, és amennyiben szükséges, fogalmazza meg az érintett államnak címzett ajánlásait. A kontrollmechanizmus komolyan vétele és nyomon követése azonban nemcsak a hazai, de a szomszédos országok viszonylatában is kiemelten fontos. Hiba lenne a rendelkezésre álló nemzetközi eszközöket nem használni. A nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer hiányosságaira folyamatosan fel kell hívni a figyelmet, még akkor is, ha a kontrollmechanizmusok hatékonyságáról megoszlanak a vélemények. Mivel hosszú távon sem várható új, a kisebbségvédelmet érintő erősebb jogi eszköz kidolgozása az Európa Tanács részéről, az adott két egyezmény alkalmazása és érvényesülése játszik majd fontos szerepet a kisebbségi jogérvényesítés útján. A szakértői bizottságok munkája tehát lényeges pontja a kisebbségvédelem jogi kereteinek további alakulásában. A Parlamenti Közgyűlés számos ajánlása újból és újból hangsúlyozza az egyezmények végrehajtásának fontosságát.

2.3 AZ EURÓPAI BIZTONSÁGI ÉS EGYÜTTMŰKÖDÉSI SZERVEZET NEMZETI KISEBBSÉGÜGYI FŐBIZTOSA ÉS ANNAK AJÁNLÁSAI

A 1990-es években az *Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet* számára komoly kihívást jelentettek a jugoszláviai és kaukázusi konfliktusok, amelyek indokolták, hogy az EBESZ működésében domináljanak a biztonságpolitikai és konfliktus-megelőzési szempontok, ugyanakkor kezdettől fogva az emberi jogi dimenzió is jelen volt. A napjainkban több mint húsz éves múlttal rendelkező

28 Gál K.: *A kisebbségi érdekérvényesítés lehetőségei,* i. m.

nemzeti kisebbségi főbiztos intézményét *1992-es helsinki határozatában* azzal a céllal hozta létre az EBESZ, hogy a nemzeti kisebbségi kérdésekből eredő feszültségek esetében a konfliktusok lehető legkorábbi megelőzésének eszköze legyen.[29] Hangsúlyozandó, hogy az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosának intézményét hangsúlyosan nem az emberi dimenzió, hanem a biztonságpolitika és a konfliktus-megelőzés keretében hívták életre.

A nemzeti kisebbségi főbiztos személye és egyénisége mindig is meghatározó volt a poszt betöltésében, amely az ajánlások jellegében is visszatükröződik.[30] Az első nemzeti kisebbségi főbiztos a korábbi holland külügyminiszter, Max van der Stoel volt, akit a svéd diplomata, Rolf Ekéus követett. 2007-ben a volt norvég külügyminiszter, Knut Vollebæk került a nemzeti kisebbségi főbiztos posztjára, akit 2013-tól a finn Astrid Thors váltott fel.

A főbiztosok közül eddig valamennyien éltek azzal a lehetőséggel, hogy ajánlásokat adjanak ki. Az első főbiztosi ajánlás az 1996-os *Hágai Ajánlás* volt *a kisebbségek oktatási jogairól*, ezt követték 1998-ban az *Oslói Ajánlások a kisebbségek nyelvi jogairól*, 1999-ben a *Lundi Ajánlások a kisebbségek közéleti jogairól*, 2003-ban *a kisebbségi nyelvű médiákról szóló irányelvek*, 2006-ban a *multietnikus társadalmakban a rendőri intézkedésekről szóló ajánlások*, 2008-ban az új megközelítést jelentő *Bolzanói Ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban*, valamint 2012-ben a *Ljubljanai Irányelvek a sokszínű társadalmak integrációjáról*. A nemzeti kisebbségi főbiztosok munkája nagymértékben hozzájárult az EBESZ-dokumentumok kisebbségvédelmi rendelkezéseinek pontosabb értelmezéséhez és alkalmazásához, ezért méltán remélhettük, hogy a nemzeti kisebbségek hatékony védelme érdekében az emberi jogi dimenzió fokozatosan és egyre mélyebben át fogja hatni a főbiztos ajánlásait. Függetlenül attól, hogy az EBESZ politikai szervezet, a főbiztos ajánlásai pedig *soft law* jellegű megfogalmazások, az ajánlások mindig hatással voltak és vélhetően lesznek is az EBESZ-tagállamok kisebbségpolitikájára. Fontos azt is kiemelni, hogy több EBESZ-tagállam az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményét, valamint a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európa Kartáját is ratifikálta.

Az egymást követő nemzeti kisebbségi főbiztosok és ajánlásaik a 2008-as Bolzanói Ajánlásokat megelőzően képviseltek egy felfelé ívelő, reményt keltő emberi jogi dimenziót, amennyiben a nemzeti kisebbségek jogait az alapvető emberi jogok részeként kezelték. Azonban ez az emberi jogi aspektus napjainkban az utolsó két, Knut Vollebæk nevéhez köthető ajánlás tükrében háttérbe szorulni látszik.

Az új megközelítés első kézzelfogható eredményét a 2008 októberében bemutatott *A nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban* című Bolzanói Ajánlások jelentették. A korábbi ajánlásokhoz képest egyértelmű tartalmi eltérés a nemzeti kisebbségek védelmi szintjének emelése helyett koncentrálás az államközi kapcsolatok, az anyaállamok és kisebbségeik kapcsolatára. Ennek értelmében a főbiztosi hivatal fennállása óta először kerülnek szembe a kisebbségek jogaival a tisztán biztonságpolitikai kérdések.[31] A Bolzanói Ajánlások keretein belül további újdonságot jelent, hogy a főbiztos nemcsak az államközi kapcsolatok kérdéskörét emelte be ajánlásaiba, hanem először foglalkozik az állampolgárság, a kettős állampolgárság intézményének kérdéseivel is. Kétségtelen tény,

29 Bozeni/bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban, 2008. június. Bevezetés. http://www.mtaki.hu/data/files/94.pdf

30 Vizi Balázs: *Biztonságpolitikai érdekek és kisebbségvédelem a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos bozeni ajánlásaiban*. In: Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Szerk. Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán. Gondolat, Budapest, 2009. 263.

31 Vizi B.: *Biztonságpolitikai érdekek,* i. m. 261., 267.

hogy az államközi kapcsolatok kérdéskörével a kisebbségi főbiztos egy politikailag rendkívül érzékeny kérdéskörben fogalmazott meg irányelveket.

A Bolzanói Ajánlások bevezetőjében Knut Vollebæk nemzeti kisebbségi főbiztos hangsúlyozza, hogy az ajánlások arra szolgálnak, hogy tisztázzák, az államok miként tudják támogatni és kiterjeszteni a kedvezményeket más országokban élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyekre. Itt érdemes megjegyezni, hogy a főbiztos a *nemzeti kisebbségek*, illetve a *kisebbségek* kifejezést is használja, amely azért nem szerencsés, mert az alkalmazhatóság szempontjából nem egyértelmű, hogy az ajánlások csak a nemzeti kisebbségekre vonatkoznak, vagy ide kell értenünk például a migránsokat is.

Fontos azt is hangsúlyozni, hogy az ajánlások több pontja csak a nemzeti kisebbségi főbiztos eddigi ajánlásaihoz képest jelent új megközelítést. Hiszen ahogyan a főbiztos is hivatkozik rá a Bolzanói Ajánlások bevezetőjében: Rolf Ekéus 2001-es, *Szuverenitás, Felelősség és Nemzeti Kisebbségek* című nyilatkozatára és a szintén ugyanebben az évben a Velencei Bizottság által közétett *A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról* című jelentés megállapításaira épített. A Bolzanói Ajánlások 2. cikke gyakorlatilag megismétli a Velencei Bizottság azon megállapítását,[32] miszerint „2. *[…] A kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme elsősorban annak az államnak a felelőssége, amelyben a kisebbség él.*" Azonban jelentős hiányosságnak tudható be, hogy a lakóhely szerinti állam felelőssége egyáltalán nincs részletezve, az ajánlások nem bontják tovább azt, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartását hogyan és miképp köteles megvalósítani a lakóhely szerinti állam, ehelyett inkább az anyaállamok támogatási lehetőségeinek korlátain van a hangsúly. Ebből a szempontból már-már naivnak is mondható az a megközelítés, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartását a lakóhely szerinti államra bízva meg is van oldva a kisebbségi jogok megfelelő szintű védelme. Az ajánlások tehát nem teremtik meg a szükséges egyensúlyt az anyaállam és a lakóhely szerinti állam érdekei között, ez a megközelítés inkább a lakóhely szerinti állam biztonságpolitikai érdekei legitimálásának tekinthető.[33] A Velencei Bizottság ugyanakkor arra is felhívta a figyelmet, hogy az anyaállamok támogatási gyakorlatai nagyon eltérőek, így nem tekinthetők a nemzetközi szokásjog részének. Ezért sem szerencsés az államközi kapcsolatok ilyen általános jellegű megközelítése, tekintettel a terület különös érzékenységére.

Fontos arra is kitérni, hogy a két fent említett ajánlás következetesen kerüli az úgynevezett *kin-state* (anyaállam) kifejezést. Ebben a tekintetben megfontolandó a főbiztos jogi tanácsadója, a Bolzanói Ajánlások jogi előkészítésében oroszlánrészt vállaló Francesco Palermo javaslata, hogy azok a lakóhely szerinti államok, amelyek biztonságpolitikai kockázatnak tekintik az anyaállamok aktivitását, a legjobban ezt azzal mérsékelhetik, ha valóban teljes és hatékony kisebbségvédelmet biztosítanak nemzeti kisebbségeik számára.[34] Fontos megjegyezni, hogy a Velencei Bizottság a jelentésében elismerte, hogy az anyaállamoknak joguk van arra, hogy a nemzettársaikat akár egyoldalú intézkedésekkel is támogassák, természetesen a nemzetközi jogi alapelvek – mint az államok területi szuverenitása, a *pacta sunt servanda*,[35] az államok

32 Európa Tanács Joggal a Demokráciáért Bizottság *A nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról* című jelentés. Jóváhagyta a Velencei Bizottság 48. Plenáris Ülése, Velence, 2001. október 19–20. *„E. Következtetések: A kisebbségek védelméért elsősorban a lakóhelyük szerinti államok tartoznak felelősséggel."*

33 Vizi B.: *Biztonságpolitikai érdekek*, i. m. 267.

34 Palermo, Francesco: *National Minorities in Inter State Relations: Filling the Legal Vacuum?* In: National Minorities in Inter State Relations. Eds. Natalie Sebanadze – Francesco Palermo. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden, 2011. 17.

35 Római jogi eredetű és a nemzetközi jogban is nagy jelentőségű jogelv: *„a szerződéseket teljesíteni kell"*.

közötti baráti és jószomszédi kapcsolatok, valamint az emberi és alapvető szabadságjogok, különösen a hátrányos megkülönböztetés tilalma – tiszteletben tartása mellett.

Az állampolgárság kérdésével a Bolzanói Ajánlások 11. cikke[36] foglalkozik, amely értelmében az államok a külföldön élő személyek esetében az állampolgárság megadásáról szóló döntésben – ezt minden egyes állam a belügyének tekinti – figyelembe vehetnek több tényezőt, úgymint a preferált nyelvtudást, továbbá a kulturális, nyelvi, történelmi vagy családi kötődést. Azonban az állampolgárság ily módon történő megadása esetében az államoknak tiszteletben kell tartaniuk a fent idézett és a Velencei Bizottság által is hangsúlyozott nemzetközi jogi alapelveket. A 11. cikk azt is kimondja, hogy az államoknak tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától, még abban az esetben is, ha a lakóhely szerinti állam a kettős állampolgárságot megengedi.

A 2012. november 7-én Ljubljanában közzétett *Ljubljanai Irányelvek a sokszínű társadalmak integrációjáról* című dokumentum a 32., 33., 34. és a 36. cikkben már részletesen foglalkoznak az állampolgársági kérdésekkel. A Ljubljanai Irányelvek 32. cikke kimondja az állampolgárság szimbolikus értékét, amely az együvé tartozás érzését fejezi ki. A Ljubljanai Irányelvek 33. pontja értelmében: *„Az állampolgárság az állam kompetenciájába tartozik, és az egyénnek az állam iránti valós kapcsolatán kell alapulnia."*[37] A 34. pont hangsúlyozza, hogy az állampolgárság alapvető emberi jog, mindenkinek joga van az állampolgársághoz, és különösen fontos, hogy a törvények ne generálják a születéskori hontalanságot. A 36. pont gyakorlatilag megismétli és összefoglalja a fent idézett bolzanói ajánlások 2. és 11. cikkét: *„Az olyan politikáknak, amelyek privilegizált hozzáférést vetítenek elő a külföldön élő egyéneknek kulturális, történelmi vagy családi kötelékek alapján, biztosítaniuk kell a barátságos, ideértve a jószomszédi viszony és a területi szuverenitás elvét. Ezeket a politikákat úgy kell megtervezni, hogy elkerüljék a joghatóságból adódó kétértelműségeket. A kisebbségek jogainak védelme annak az államnak a kötelessége, amelyben élnek."*[38] Azaz a Ljubljanai Irányelvek a kisebbségi jogok védelmének kérdését továbbra is a lakóhely szerinti állam felelősségére bízva kívánják megoldani, a felelősség kérdésének részletezése és további pontosítása nélkül.[39]

A Ljubljanai Irányelvekkel kapcsolatban kritikai éllel kell hangsúlyozni, hogy az államok számára az integrációs szempontokat olyan mértékben és módon javasolja megfontolni, amelyek végső soron elvezethetnek az adott kisebbségi közösség teljes asszimilációjához. Különösen szembeötlő ez a megközelítés az oktatás területén, ugyanis a Ljubljanai Irányelvekből tulajdonképpen az önálló kisebbségi oktatási intézmények létjogosultságának tagadása is kiolvasható.

---

36 *„Az államok a külföldön elő egyének esetében az állampolgárság megadásáról való döntésükben figyelembe vehetik a preferált nyelvtudást, valamint kulturális, történelmi vagy családi kötődéseket. De az államoknak biztosítaniuk kell, hogy az állampolgárság ilyesfajta megadása tiszteletben tartja a baráti – beleértve a jó szomszédi – kapcsolatok és a területi szuverenitás elveit, és tartózkodniuk kell az állampolgárság tömeges megadásától még akkor is, ha a lakóhely szerinti állam a kettős állampolgárságot megengedi. Amennyiben az állam jogrendszere nem engedélyezi a kettős állampolgárságot, akkor sem szabad a kettős állampolgársággal rendelkezőket diszkriminálnia."*

37 Nem hivatalos fordítás.

38 Uo.

39 Juhász Hajnalka: *Kettős vagy többes állampolgárság a Bolzanói Ajánlások és a Ljubljanai Irányelvek tükrében*. Iustum Aequum Salutare, IX. 2013/2. 173.

2.4 NEMZETPOLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Alapvető dilemma, hogy amíg a külpolitika egyértelműen az államhoz mint a nemzetközi kapcsolatok szereplőjéhez kötődik, addig a nemzetpolitika esetében az államcentrikus megközelítés komoly feszültségek forrása lehet.[40] A modern nemzetállamban a politikai közösséget az állampolgárok közössége jelenti, az állam és az egyén közötti kapcsolat pedig az állampolgárság jogi szabályozásával intézményesül. A nemzethez tartozás tudata és képviselete azonban nem írható le egyszerűen, sőt jogilag igen körülményesen volna egyáltalán definiálható. Ezt az alapvetően kulturális–érzelmi–történelmi dimenziót a realista külpolitika eszköztára csak komoly nehézségek, feszültségek árán tudja kezelni, ha tudja egyáltalán. Az Európai Unión belül a tagállamok alapvetően a kölcsönös alkukra épülő realista külpolitika szabályai szerint működnek együtt. Ebben a kontextusban és az integráció sajátosságai miatt is a nemzetpolitikai érdekek közvetlenül nehezen érvényesíthetőek.

1990 óta a magyar külpolitika három alapvető célt tűzött ki maga elé, amelyben hosszú ideig konszenzus alakult ki. Ezek az euro-atlanti integráció, a jószomszédság-politika és a külhoni magyarok támogatása. Annak ellenére, hogy a politikai retorikában a három célkitűzést egyenrangúnak tekintették, a valóságban egyértelmű, hogy az euro-atlanti integráció (azaz mindenekelőtt a NATO- és EU-tagság) elérésének célja abszolút elsőbbséget élvezett.

2004. május 1-je, azaz hazánknak az Európai Unióhoz való csatlakozása óta már nem az európai integrációhoz való alkalmazkodás, hanem annak alakítása lehet a magyar külpolitika célja. Ezzel együtt a jószomszédi kapcsolatok építése és a határokon kívül élő magyar kisebbségek támogatása továbbra is meghatározó területei a magyar külpolitikának. Milyen mértékben lehet az uniós tagság adta új helyzetet a magyar kisebbségek érdekében felhasználni?

Magyarország nem igazán tudta politikai szempontból kiaknázni azt az előnyét, hogy a NATO-hoz és az EU-hoz való csatlakozás során a közép- és kelet-európai államok élcsapatába tartozott, így különösen az érintett szomszédos államok EU-csatlakozásánál a magyar kisebbség helyzetére jobban rá tudta volna irányítani a figyelmet. Jól példázza ezt, hogy bár Magyarország EU-tagként hatással lehetett az Unió bővítési politikájára Romániával szemben, Románia anélkül lépett be az Unióba 2006-ban, hogy a sokat vitatott és egyebek mellett az Európai Parlament által is szorgalmazott romániai kisebbségi törvénytervezetet a román törvényhozás elfogadta volna.

Ennek ellenére Magyarország hangot tudott adni a kisebbségek iránt érzett aggodalmainak, mindenekelőtt az Európai Parlament magyar képviselői több esetben is sikerrel lobbiztak azért, hogy egy-egy Romániáról vagy Szerbiáról szóló határozatban az ott élő magyar közösség számára fontos problémák megjelenjenek. Így például fel tudták hívni az EU intézményeinek figyelmét a vajdasági magyarok elleni atrocitásokra vagy a román csatlakozás során a kisebbségi jogok törvényi szabályozásának hiányosságaira. Ezek a politikai sikerek azonban csak részlegesek lehettek, ahogy azt Románia csatlakozásának példája mutatja. A magyar politikai elit döntési kényszerben egyöntetűen az integrációs célokat helyezte előtérbe – a kisebbségpolitikai célokkal szemben. Az a meggyőződés vált uralkodóvá, hogy az EU-tagság olyan elsőrendű érdek az érintett országokban élő magyar kisebbségek számára, valamint a bilaterális kapcsolatokban is, amelyet mindenekfelett támogatni

40 Vö. Vizi Balázs: *A nemzetpolitika feltételrendszere az uniós tagság körülményei között*. Magyar Kisebbség, 2006/3-4. 39–65.

kell. Mindez azt mutatja, hogy bár új fórumok nyíltak a magyar kisebbségek érdekeinek képviseletére, de ezeken keresztül csak közvetett módon lehet a Magyarország határain kívül élő magyar kisebbségek jogait érvényesíteni, helyzetét javítani – elsősorban az uniós politikákon, az európai integráció által nyújtott előnyökön (mint például határok átjárhatósága) keresztül.

Magyarország uniós csatlakozása miatt a kormányzati politikában is jelentős hangsúlyváltások történtek: előtérbe került a gazdasági fejlesztés, az uniós források bevonása a magyar kisebbségi közösségek támogatásába, a kétoldalú gazdasági–fejlesztési együttműködés megerősítése, a határon átnyúló regionális támogatás.

Azonban nyilvánvalóvá vált, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás nem oldja meg a kisebbségek problémáit. Az európai integráció fejlődése mindig többesélyes. Jelenleg – a keleti bővítés hatására is – több figyelmet szentelnek az alapvető jogok tiszteletben tartására, az európai sokszínűség megjelenítésére, a kultúrák kölcsönös megismertetésén keresztül az európai kohézió megteremtésére. Részben ennek eredménye, hogy a *Lisszaboni Szerződés* hatályba lépésével az EU alapító szerződéseiben is megjelent a *„kisebbségekhez tartozó személyek jogainak”* védelme mint az integráció alapértéke (az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke).

Egy kisebbségi jogi rezsim kialakulásának azonban korlátozott esélyei vannak:[41] az elmúlt évek tapasztalatai azt mutatják, hogy az európai integrációban a közös értékekkel szemben a nemzeti érdekek kerülnek előtérbe. Ez azt is jelenti, hogy a gazdasági integráció mélysége lesz az egyetlen tartós eleme a közös együttműködésnek. Ráadásul ez segítheti az úgynevezett *„kétsebességes Európa”* kialakulását is, amelyben a *„második vagy periféria tagállamok”* nemcsak a gazdasági együttműködés bizonyos területeiben nem vesznek részt, hanem az integráció politikai közösségében is csak korlátozottabban.

A kulturális sokszínűség kisebbségbarát megerősítése ellen hat az is, hogy az elmúlt években az EU több régi és új tagállamában megerősödtek a nemzeti elkülönülés, a politikai nacionalizmus képviselői. Románia és Bulgária csatlakozásának egyik eredménye lett, hogy az Európai Parlamentben megalakult az *Identitás, hagyomány, szuverenitás* képviselőcsoport, amelynek tagjai közül többen az európai integráció tagadását és a nacionalista bezárkózás álláspontját képviselik. Ugyancsak kedvezőtlen fejlemény, hogy az integrációs politikákkal szemben több országban is a nagy, értékelvű célok helyett a pragmatikus kormányközi együttműködés támogatása került előtérbe. Ez azzal is jár, hogy az Unió kevésbé lehet képes a tagállamokkal szemben a közös értékek, így a sokszínűség, az emberi jogok és az európai kultúrák védelme terén fellépni. A nemzeti bezárkózás egyik következménye lehet, hogy uniós szinten is gyengül a nacionalista, kisebbségellenes politikai erőkkel szembeni fellépés. Ilyen politikai fordulat esetén Magyarország – az EU-tagság miatt is – jóval eszköztelenebb a szomszédos országok magyar közösségeivel szemben hátrányos kormányzati politikák elleni fellépésben.

Az Európai Unió további bővítése minden valószínűség szerint a pragmatikus intézményi reformoknak kedvez. Olyan államok csatlakozása várható, amelyek komoly kisebbségi problémákkal küzdöttek és küzdenek. Várható, hogy az EU külpolitikájában hangsúlyosan fogja kezelni a kisebbségek védelmének ügyét. Az 1993-as koppenhágai kritériumok – köztük a kisebbségek védelmének feltétele – betartatásának fontos szerepet kell kapnia a bővítési politikában. Az uniós politikákban azonban ez nem hozhat komoly elmozdulást. Magyarországnak az uniós programokban törekedni

41 Bővebben lásd: Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan, Budapest, 2013.

kell a kisebbségek szempontjainak megjelenítésére, másrészt a magyar kormány és a magyar EP képviselők a magyar kisebbségek jogsérelmeire (különösen a nem uniós tagállamokban élőkére) az EU intézményeinek figyelmét is felhívhatják.

Az EU politikái valójában érzéketlenek a kisebbségi kérdések iránt (jól mutatja ezt például a nyelvi sokszínűség támogatására irányuló programok kialakítása), illetve a tagállamok egy része (például Franciaország, Görögország, Szlovákia) erős gyanakvással tekint minden uniós szintű kisebbségvédelemmel foglalkozó kezdeményezésre. Ennek oka részben a kisebbségfogalom eltérő értelmezése (bevándorlók vagy őshonos kisebbségek), részben egyes tagállamok erőteljes nemzetállami és államnemzeti identitása, amely számára a nemzeti és állampolgári közösség egysége a természetes és egyedül legitim. Magyarország ebben a közösségben egyértelműen a kisebbségi jogok uniós védelme mellett áll ki; ahogy azt a 2004-es EU-s alkotmányozási folyamat is mutatta, a kisebbségi jogok uniós jogi elismerésére törekszik. Ez természetesen illeszkedik abba a stratégiába, amely a nemzetközi kisebbségvédelmi normák fejlesztését célozza. Nagyon fontos, hogy Magyarország folyamatosan és következetesen képviselje egy uniós kisebbség-politika kialakításának igényét, amelyhez mintául szolgálhat az elmúlt években megerősödő diszkriminációellenes uniós fellépés vagy az emberi jogok uniós védelmére tett kezdeményezések (például Alapjogi Ügynökség).

Az önálló uniós kisebbségpolitika hiánya ellenére azonban kétségtelenül létezik számos olyan tényező az Unióban, amely mégis valamiféle kapaszkodót kínál a kisebbségek számára, vagy kisebbségi szempontból kiaknázható, illetve amely elméletben egy eljövendő uniós kisebbségvédelmi rendszer kialakítása irányába hathat. Fontos az EU-n belül elfogadott antidiszkriminációs jogelvek alkalmazása, különösen a 43/2000 EK faji, etnikai egyenlőségi irányelv,[42] amely alapján a tagállamokban kormánytól független testületek vizsgálhatják a diszkriminációs jogsértéseket. Az etnikai alapú hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés a kisebbségeket is közvetlenül érintheti, bár nem jelenti a kisebbségi jogok uniós jogi elismerését.

Az Unió egyik legfontosabb értékének a kulturális és nyelvi sokszínűségét tartja, amit igyekszik működése során érvényesíteni (lásd az Unió 24 hivatalos nyelve), illetve különféle programokkal támogatni. A kisebbségek talán legfontosabb megőrző ereje pedig éppen a nyelv és a kultúra. Az Európai Parlament a többi uniós intézményhez képest mindig is élen járt a nyelvi és kulturális jogok felkarolásában, számos határozatot hozott ebben a témában.

Az Európai Parlament – a magyar EP-képviselők aktív lobbizásának köszönhetően – az elmúlt időszakban hajlandó volt felemelni a szavát a magyar kisebbségeket ért jogsérelmek miatt (lásd az úgynevezett szerbiai „magyar verések" elítélését),[43] és általában érdeklődést tanúsított a kisebbségi ügy iránt. Több olyan EP-állásfoglalás, illetve -jelentés született, amely jó alapot jelenthet az Unió kisebbségvédelmének jövőbeni megerősítését tekintve. Ez jól jelzi, hogy vannak olyan politikai fórumok az EU intézményrendszerében, ahol politikai szinten hatékonyan lehet felvetni a magyar kisebbségek ügyét. Érdemes az ebben rejlő lehetőségeket minél jobban kihasználni, a parlamenti intergroupok[44] erre jó példát adnak.

42 *Hivatalos Lap* L 180, 19/07/2000 o. 0022 – 0026. http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:32000L0043:hu:HTML

43 Lásd az Európai Parlament 2005-ben elfogadott állásfoglalását a kisebbségek vajdasági zaklatásáról. http://www.europarl.europa.eu/RegData/seance_pleniere/textes_adoptes/provisoire/2004/09-16/P6_TA-PROV(2004)09-16_HU.pdf

44 Az Európai Parlament intergoupjai az EP-képviselők – képviselőcsoportokon átívelő – informális egyeztető kereteiként szolgálnak egy-egy fontosabbnak tartott témakör kapcsán.

Különösen fontos lehet a magyarországi és határon túli magyar EP képviselők együttműködése. Az EU tagállamok kisebbségi problémáinak megjelenítésében természetesen az érintett kisebbség képviselői tudnak a leghitelesebben fellépni a Parlamentben vagy más uniós intézmények előtt. A magyar–magyar együttműködés az EP-ben ezért különösen fontos. Az Európai Parlament nagyobb mozgásteret ad az értékelvű, emberi vagy kisebbségi jogokat markánsan képviselő politikai kezdeményezésekhez, ezt a lehető legjobban érdemes kihasználni.

Az Unió területi támogatáspolitikája a hátrányos helyzetű régiók felzárkóztatására épül, az egyes országokon belül az eltérő fejlettségű régiók eltérő mértékű és típusú támogatásban részesülhetnek. Egy adott nemzeti kisebbség által lakott terület régióként való megszervezése és megerősítése hozzájárulhat az adott kisebbség megmaradásához. A területi régiók megszervezésének elveibe azonban az EU nem szól bele, nem ösztönzi az etnikai szempontok érvényesítését, így az a tagállamok döntésén múlik. Magyarország számára mindenképp érdemes támogatni a szomszédos országokban élő magyar közösségek regionális közigazgatási egység megteremtésére irányuló törekvéseit. Fontos elv emellett az EU-ban a szubszidiaritás, amelynek gyakorlata az Unió hatékony működésének egyik előfeltétele. Ez adott esetben kedvező hatással lehet arra, hogy a kisebbségek az őket érintő döntések meghozatalában részt vehessenek. Az Európai Parlament 2006 novemberében, Románia EU-csatlakozásra való felkészültségének vizsgálata kapcsán éppen a szubszidiaritás és kulturális önrendelkezés elveire hivatkozott, amikor felszólította a román hatóságokat, hogy vegyék figyelembe a magyar kisebbség igényeit.

Az utóbbi években egyre fontosabb szerepet kap az Unió alapvető értékeinek meghatározása és ezek minél erőteljesebb érvényre juttatása. Erre utal az Unió Alapjogi Kartájának elfogadása, az EU Alkotmányában az alapvető értékek szerepeltetése, illetve az *Alapjogi Ügynökség* létrehozása. Az Unió alapvető értékei között szerepelnek az emberi jogok, melyeknek részét képezik a kisebbségek jogai – már amennyiben ezt sikerül következetesen megjeleníteni a megfelelő dokumentumokban.

Az Európai Parlamenten kívül a kormányközi fórumok (Tanács, Állandó Képviselők Bizottsága stb.) konkrét és hosszan tartó politikai viták esetén alkalmasak lehetnek arra, hogy két érintett tagállam között közvetítsenek. Ugyanakkor a kisebbségek helyzetével kapcsolatos aggodalmak továbbra is a tagjelölt államokkal szemben fogalmazhatók meg a sikeres nyomásgyakorlás elérésének reményével. Szerbia tagsági felvételének folyamata különösen érdekes lesz ebben a tekintetben, hiszen három szomszédos EU-tagállam is (Horvátország, Magyarország, Románia) megfogalmazta már érdekeit a Szerbiában élő kisebbségek védelmében.

Az EU külpolitikai stratégiájának alakítása komoly befolyással lehet a vajdasági és a kárpátaljai magyar kisebbségre is. Magyarország szerepe az úgynevezett *szomszédságpolitika* fejlesztésében ezen a téren fontos. Az EU-val partneri kapcsolatba lépő külső államokkal szemben erősödő követelmény a demokratikus intézményrendszer működésén kívül az emberi jogok tiszteletben tartása is, magyar érdek ennek keretében a kisebbségi jogok számonkérését is ösztönözni.

Emellett különös figyelemmel kell kísérni az EU és az Európa Tanács közötti együttműködés fejlesztését az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelme terén. Nem reális, hogy az EU csatlakozni tudna az ET kisebbségvédelmi keretegyezményéhez, de ennek ellenére az Európa Tanács normáit uniós politikai eszközökkel is meg lehet erősíteni az EU-tagállamokban élő kisebbségek jogainak biztosításában.

Az EUSZ 2. cikke kimondja: *„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul."* A Lisszaboni Szerződés alapértékekről szóló 2. cikke azonban nem teremt új hatáskört vagy feladatokat. Az Uniónak továbbra sincs hatásköre, hogy horizontális jogalkotási aktusokat fogadjon el a kisebbségvédelem területén, amely már az előző fejezetben említésre került. Ez a rendelkezés történelmi jelentősége ellenére igencsak óvatosan fogalmaz. Nem utal sem *„csoportokra"*, sem *„kollektív jogokra"*. Nem azon egyének klasszikus értelemben vett emberi jogairól van szó, akik történetesen kisebbségiek is, hanem kifejezetten a kisebbségekhez tartozó személyek egyéni jogairól. Ez a megközelítés megegyezik a kisebbségvédelem nemzetközi jogban elfogadott felfogásával. Ugyanakkor a Lisszaboni Szerződés az európai integráció történelmében először használja a „kisebbség" szót az EU elsődleges jogában. Az Amszterdami Szerződésből ez még kimaradt, de a Lisszaboni Szerződés pótolta az európai kisebbségvédelem régi nagy hiányosságát az EUSZ 2. cikkében foglalt értékek listájának kiegészítésével. Az *„ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait"* szövegezés valójában megoldási kísérlet arra, hogy mérsékelje azt az ellentmondást, amely egyrészről az Unióban uralkodó nézet, a jogok individualista koncepciója és a formális egyenlőség-felfogás, másrészről azon álláspont között feszül, miszerint a társadalmi igazságosság és a csoportidentitások védelme aligha lehetséges a jogok kollektív dimenziója és a tartalmi egyenlőség-felfogás legalább részleges elfogadása nélkül. Az új rendelkezés természetesen nem ír elő kollektív jogokat, politikai értelemben azonban a csoportok iránti bizonyos fokú nyitottságra ösztönöz. Jogi értelemben ez a nyitottság az egyenlőség új felfogásához, a kisebbségi csoportok tagjai iránt tanúsítandó speciális figyelemhez és a hátrányos megkülönböztetések elleni küzdelemben érdekükben teendő pozitív intézkedések elfogadhatóságához vezethet.

2.5 NYELVI JOGOK

Négy évvel a Lisszaboni Szerződés hatálybalépése után, valamint a *Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégiai kerete* című dokumentum tükrében fontos megvizsgálni a nyelvi jogok helyzetét. Beváltotta-e a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, valamint a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény a hozzá fűzött reményeket? Milyen új lehetőségeket rejt magában az Alapjogi Karta kötelező jogi erőre emelkedése, és hogyan tudjuk azt nemzetpolitikai céljaink érdekében használni? Különösen fontos vizsgálni azt, hogy milyen módon lehet a jövőben kiaknázni a kulturális és nyelvi sokszínűségben rejlő lehetőségeket, és milyen új perspektívák nyíltak meg a nemzeti kisebbségek, nyelvi jogok védelmében.

Európa egészét tekintve közel 75 millió polgár, Európa teljes lakosságának 10,29%-a tartozik valamilyen nemzeti kisebbséghez.[45] Ezzel összefüggésben a nyelvi jogok kérdése napjainkban óhatatlanul előtérbe került. Az európai és nemzetközi dokumentumok ellenére ma mégis olyan kérdések tisztázása szükséges, hogy mit is értünk a nyelvi jogok alatt. A nyelvi jogok elismerhetők-e önálló jogként, vagy csak más jogokkal együttesen léteznek?

A nyelvi jogok – amelyek alkotmányi szinten ritkán jelennek meg önállóan – vitathatatlanul összefüggésben állnak más alapjogokkal, így többek között a véleménynyilvánítás szabadságával, a lelkiismereti és vallásszabadsággal stb., de a nyelvi jogok léte vagy nem léte összekapcsolódik a

45 Gál Kinga – Hicks, Davyth – Eplényi Kata: *Traditional Minorities, National Communities and Languages*. Brussel–Budapest, 2011. 6.

demokrácia elvével is. Azt is mondhatjuk, hogy az anyanyelv használatának a joga a legtöbb életviszonyban jelen van. Azaz egyes alapvető jogok érvényesítése eleve csak a nyelvi jogok széles körű biztosítása mellett képzelhető el.[46] Ezért a nyelvi jogok az általános és egyetemes emberi jogok szerves részét képezik, és mind a második, mind a harmadik generációs jogok között helyet kell kapniuk.[47] A magánszférában történő nyelvhasználaton túlmenően rendkívüli jelentősége van annak, hogy az állam és szervei mennyire biztosítják az anyanyelvhasználat jogát az állami szektorban (például politikai jogok, gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósulásával kapcsolatosan).

A nyelvi kisebbségek érdekérvényesítésének, valamint a nemzetközi politikai nyomásnak köszönhetően számos soknyelvű országban alapjogként szabályozták a nyelvi jogok védelmét. Ugyanakkor a kisebbségek jogainak – és ezen belül a nyelvi jogoknak – a hatékony, egyre egységesebb védelme, valamint a kisebbségi jogok érvényesülésének ellenőrzése szempontjából fontosnak bizonyult a kisebbségi jogok emberi jogként való elismerése a nemzetközi jog szintjén is. Az 1990-es években szárnyra kapott nemzetközi jogi biztosítékrendszer alapján a nyelvhasználathoz való jog alapjogi jelleget nyert: már egy újonnan kialakult emberi joggal is számolni kell, mégpedig a kisebbségek nyelvhasználathoz való jogával. A kisebbségi jogok nemzetközi dokumentumokban történő szabályozásával e jogok univerzális jellege nyert megerősítést és állított elvárásokat az egyes államok szabályozási és jogalkalmazási gyakorlata elé. Védelmük és tiszteletben tartásuk így immár nem az egyes részes államok belügye, megsértésük a szerződő államok nemzetközi jogi felelősségét vonja maga után. De melyek azok a konkrét nemzetközi jogforrások, amelyek a nyelvi jogok védelmét célozzák meg, és milyen garanciarendszert állítanak fel?

A PPJNE már hivatkozott 27. cikke kifejezetten rögzíti a kisebbségek nyelvi jogainak tiszteletben tartását.[48] A nemzetközi dokumentumok köréből mindenképp fontos megemlíteni a már szintén hivatkozott ENSZ Nyilatkozatot, amely ugyan *soft law* jellegű, ám figyelemreméltó, hogy *„összeköti a kisebbségek védelmét az emberi jogok védelmével”*, továbbá javasolja, hogy az állam tegyen megfelelő intézkedéseket az anyanyelvi oktatás biztosítására.

A kisebbségi nyelvek nemzetközi elismerése szempontjából a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának van a legnagyobb jelentősége. A Nyelvi Karta 1. cikke meghatározza, hogy mit értünk a regionális vagy kisebbségi nyelvek alatt: *„a. «regionális vagy kisebbségi nyelvek» kifejezés alatt azon nyelvek értendők, i. amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és ii. amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit; […]”* Ez a definíció abból a szempontból is rendkívül fontos, hogy explicit módon kimondja, a regionális vagy kisebbségi nyelvek fogalmába a Nyelvi Karta értelmében nem tartozik bele a bevándorlók nyelve. A Nyelvi Karta definíciója alapján közel 60 regionális vagy kisebbségi nyelv létezik Európában.[49] A Nyelvi Karta alkalmazhatóságát az is gyengíti – annak ellenére, hogy az Unióhoz való csatlako-

46 Láncos Petra Lea: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. PhD-értekezés. Budapest, 2012. 201. https://jak.ppke.hu/uploads/articles/12332/file/L%C3%A1ncos%20Petra%20PhD%20v%C3%A9gleges.pdf.

47 Trócsányi László – Juhász Hajnalka: *A nyelvhasználat szabályozása egyes Nyugat-Európai országokban*. In: Az emberi jogok és a nyelvek. (Studia Iuridica Auctoritate Universitatis publicata, 146.) Pécs, 2010. 47.

48 Láncos Petra Lea: *Részvételi jogok és sokszínűség az Európai Unióban*. 117. http://www.mjsz.uni-miskolc.hu/200902/8_lancospetra.pdf

49 Gál K. – Hicks, D. – Eplényi K.: *Traditional Minorities*, i. m. 6.

zás feltétele a koppenhágai kritériumok értelmében a kisebbségvédelmi dokumentumok ratifikációja –, hogy eddig[50] mindösszesen 17 EU-tagállam ratifikálta, és nem valószínű, hogy a régi tagállamok közül Franciaország vagy Belgium a közeljövőben ratifikálni fogja azt, különös tekintettel arra, hogy Belgium például még az aláírásáig sem jutott el. Továbbá mindkét dokumentum – a Nyelvi Karta és a Keretegyezmény is – adós maradt a nyelv fogalmának meghatározásával.

A Nyelvi Karta olyan kötelezettségeket állapított meg a részes államok számára, amelyek az európai történelmi vagy regionális kisebbségek nyelveit egy átfogó megközelítés alapján védik: az oktatásban, a kisebbségi nyelvek közigazgatási használatában, a közigazgatásban, a kulturális, a gazdasági és társadalmi élet határokon átívelő együttműködésében. A Nyelvi Karta célja alapvetően a regionális és a kisebbségi nyelvvédelem és nyelvhasználat segítése, nem pedig a nemzeti vagy a nyelvi kisebbségek általános védelme. A dokumentum egyrészt megfogalmazza azokat a közös alapelveket, amelyek minden regionális vagy kisebbségi nyelvre érvényesek. Másrészt a Nyelvi Karta a regionális vagy kisebbségi nyelvekkel kapcsolatban különleges rendelkezéseket is tartalmaz a társadalmi élet különböző területein. A Nyelvi Karta sokkal inkább tekinthető szándéknyilatkozatnak, mint jogilag kötelező szerződésnek, mivel az államok – bizonyos megkötésekkel – szabadon dönthetnek arról, hogy mely rendelkezéseket alkalmazzák a különböző regionális és kisebbségi nyelvek esetében. A legtöbb rendelkezés enyhébb és szigorúbb kötelezettségvállalást is lehetővé tesz, amelyek teljesítése „az egyes nyelvek helyzetétől függ".[51]

A Nyelvi Karta a nyelvi sokszínűséget a kulturális gazdagság kifejeződésének tekinti, és már részletesen tárgyalja az államok kötelezettségeit a regionális vagy kisebbségi nyelvekkel kapcsolatban az oktatás, közigazgatás, tömegtájékoztatás, valamint a gazdasági, társadalmi és kulturális élet területén. A Nyelvi Karta által alkalmazott *„à la carte rendszer"*, miszerint az aláíró állam legalább 35 rendelkezést szabadon választhat ki, amelyet magára nézve kötelezőnek fogad el, valamint az állam diszkrecionalitása a területén *„védett"* regionális vagy kisebbségi nyelvek meghatározásában némileg felpuhítják a formálódó, eleve nem egységes nyelvvédelmi rendszert, ugyanakkor a Nyelvi Karta fontos előrelépést jelent a nyelvi jogok védelme terén.

Érdemes megjegyezni, hogy mint általában a nemzetközi kisebbségvédelmi okmányok esetében, az államoknak a Nyelvi Kartában vállalt kötelezettségeinek betartását semmilyen, nemzetközi bíróság előtt kikényszerítő, jogilag szankcionáló mechanizmus nem egészíti ki. Ugyanez vonatkozik a Keretegyezményre is. Azaz a tagállamok által a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek nem kényszeríthetők ki: *„[…] a nemzetközi jogi kötelezettségek hálójának fonogatása az államokon múlik, akik pedig szuverenitásukból mindig csak az éppen, hogy elengedhetetlen, szükséges szeletet hagyják leszeletelni."*[52]

Kiemelten fontos foglalkozni az Európa Tanácsnak *a nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezményével*. Az Európa Tanács ezen dokumentuma az európai kisebbségvédelem fejlődésének fő jogi keretévé vált, mivel ezen a területen ez az első jogilag kötelező egyezmény.

---

50 A 2013. augusztus 15-i állapot szerint.

51 Gál Kinga: *A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei*. In: Pro Minoritate Europae. Az európai kisebbségekért. Szerk. Tabajdi Csaba. EP Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup, 2011. 72.

52 Kovács Péter: *Egyéni és kollektív kisebbségi jogok az alkotmányos fejlődésben – pozitivista szempontból*. Magyar Kisebbség, 1996/3.

A Keretegyezmény hatóköre a *„nemzeti kisebbségek"* védelmére korlátozódik, bár nem tartalmazza a kisebbség fogalmának definícióját. Ennek következtében az államok oly módon ratifikálják a Keretegyezményt, hogy a ratifikáció során kikötik, kiket tekintenek a szerződés kedvezményezettjeinek. Több uniós tagállam – mint például Belgium, Franciaország és Görögország – még nem ratifikálta a Keretegyezményt. A Keretegyezmény a kisebbségek jogaira vonatkozóan elsősorban általános elvi jellegű rendelkezéseket tartalmaz: a hátrányos megkülönböztetés tilalmának, az identitás védelmének, a politikai részvételnek a jogát, illetve különböző nyelvi, oktatási és kulturális jogokat. Az egyezmény a részes államoknak diszkrecionális jogkört biztosít a tekintetben, hogy az abban foglalt célokat saját törvényekkel és politikai gyakorlatuk során valósítsák meg. A Keretegyezmény hatékonysága ezért nagymértékben függ a végrehajtás nemzetközi ellenőrzésétől. Tekintettel arra, hogy egy demokratikus társadalomnak nemcsak tiszteletben kell tartania minden nemzeti kisebbséghez tartozó személy etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását, de megfelelő feltételeket is kell teremtenie azért, hogy kifejezhesse, megőrizhesse és fejleszthesse ezt az identitást, a Keretegyezmény számos előremutató kötelezettséget állapít meg a részes államok számára. Az asszimiláció (5. cikk) és a diszkrimináció tilalmán (6. cikk) túl a Keretegyezmény a kisebbségek nyelvhasználatát illetően pozitív kötelezettségeket is megfogalmaz a kommunikációs alapjogok gyakorlása (9. cikk), a közigazgatási eljárások (10. cikk), a névviselés (11. cikk) és az oktatás (12–14. cikkek) terén.

Mindenképp megemlítendő az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa által 1998-ban közzétett *Oslói Ajánlások a Nemzeti Kisebbségek Nyelvi Jogairól* című dokumentum, amely szerint *„a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségeket kell biztosítani arra, hogy a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolataikban saját nyelvüket használják"* (14. pont), valamint *„az általuk lakott településeken a helyi és regionális önkormányzatokban a kisebbségi nyelvet is használhassák"* (15. pont). A nyelvi jogok nemzetközi védelme és emberi jogként való elismerése hosszú folyamat eredménye. Különösen az 1990-es évekre érett meg a politikai akarat a nyelvi jogok nemzetközi jogi garanciáinak kiépítésére, és ez a folyamat máig nem zárult le: a nyelvi jogok tartalmának, védelmi mechanizmusainak további finomítása jelenleg is zajlik. Az emberi jogok, ezen belül pedig a nyelvi jogok garanciális eszközeinek valamely regionális nemzetközi szervezet vagy együttműködési fórum (Európa Tanács, EBESZ) keretében történő fejlesztése különösen ígéretes lehet, hiszen egyre szorosabb értékközösségbe vonhatja, és egymáshoz egyre inkább közelítő célok és megoldások felé terelheti a tagállamokat.[53]

Ahogy láttuk, mind a Nyelvi Karta, mind a Keretegyezmény alkalmazásának ellenőrzése alapvetően politikai eszközökkel történik. A nemzetközi kisebbségvédelmi szerződések kontrollmechanizmusainak gyakorlati gyengeségeit mutatja, hogy például Szlovákia a mai napig nem vette figyelembe az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásait, sem a Velencei Bizottság által 2010-ben *A Szlovák Köztársaság államnyelvtörvényéről* című véleményében kifejtett megállapításait.[54] A Velencei Bizottság a fent említett jelentésének 47. pontjában hangsúlyozza, hogy a hivatalos nyelv különleges helyzetéből és egységesítő potenciáljából fakadó legitimitása sem mentesítheti az államot a nemzeti kisebbségek védelméről szóló nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek teljesítésére vonatkozó kötelezettségei alól. Mindezek vizsgálata után sajnálattal állapítható meg, hogy

53 Láncos P.: *Részvételi jogok és a nyelvi sokszínűség,* i. m. 119.

54 Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság): *Vélemény a Szlovák Köztársaság államnyelvéről.* Strasbourg, 2010. október 21.

a gyakorlatban mennyire érzékelhető a nemzetközi kötelezettségvállalások számonkérhetőségének a hiánya. A nemzetközi kisebbségvédelmi szerződések végrehajtását és betartását legfeljebb politikailag lehet az államokon számon kérni. A gyakorlatban szembeötlő problémáktól függetlenül azonban mégis fontos hangsúlyozni ennek a két nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumnak – vagyis a Keretegyezmények és a Nyelvi Kartának – a kiemelkedő jelentőségét.

Annak érdekében, hogy a nyelvi jogok helyzete teljes körűen átlátható legyen az Európai Unión belül is, nélkülözhetetlen és elválaszthatatlan az uniós kisebbségvédelmi szabályozás alapvető problémakörének bemutatása a kisebbségi és nyelvi jogokkal kapcsolatban. Fontos hangsúlyozni, hogy a Lisszaboni Szerződés hatályba lépésével az alapító szerződésekben és az Alapjogi Kartában megjelent, a nyelvi jogokat és nyelvi sokszínűséget is érintő új rendelkezések azt sugallják, hogy az érintett tagállamok nem voltak elégedettek az Unió erőfeszítéseivel a nyelvi és kulturális sokszínűség területén.[55] Valóban felmerül a kérdés, mennyire megfelelőek a kulturális és nyelvi sokszínűség legfőbb őrzőjének, az Európai Uniónak az erőfeszítései a kisebbségek, nyelvi jogok védelmében. Vagy erős túlzás lenne erőfeszítésekről beszélnünk? Továbbá annak a vizsgálata is szükséges, hogy milyen szabályozás keretein belül jelenik meg a nyelvi jogok védelme az Unióban. Beszélhetünk-e közvetlen nyelvi jogvédelemről az Európai Unióban?

Annak ellenére, hogy az Európai Unióban nincs egységes rendszer a kisebbségvédelem területén, az Unió bővítési politikájának fontos szerepe volt a kisebbségek védelmében. Amint már a fentiekben említésre került, az Európai Tanács 1993-ban Koppenhágában az emberi jogok mellett a kisebbségi jogok tiszteletét és védelmét is felvételi követelményként fogalmazta meg a csatlakozni kívánó országok számára. A *„koppenhágai kritériumok”* azonban így csak politikai jellegű megfogalmazások maradtak, úgynevezett *soft law*-nak minősülnek. Valamint további gyenge pontjuk, hogy a kritériumok betartása felett az EU csak a csatlakozást megelőzően és a csatlakozás pillanatában őrködik. Azaz a csatlakozást követően már nem működik megfelelően az uniós kontrollmechanizmus a *„koppenhágai kritériumok”* betartása felett, amely eltérő kisebbségvédelmi szinteket hozott létre a régi és új tagállamok között. Egyfajta *„kettős mérce”* jött létre, amelynek értelmében az Unió a csatlakozni kívánó tagállamokkal szemben szigorúbb elvárásokat támaszt, mint a saját tagállamaival szemben. Ennek következményeként sajnos az a tendencia tapasztalható, hogy a *„koppenhágai kritériumok” „felpuhulni”* látszanak. Ez különösen azért jelent komoly problémát, mert a koppenhágai kritériumok a kisebbségi jogok kollektív gyakorlásának a lehetőségét fogalmazták meg elvárásként. Az Európai Uniónak ezen túlmenően szembesülnie kell azzal a legfőbb ellentmondással, hogy a kontinens egyetlen valódi integrációs szervezeteként, kétségtelenül legnagyobb súlyú intézményeként nem rendelkezik jogilag kötelező érvényű kisebbségvédelmi normarendszerrel és ellenőrző mechanizmussal. Ezáltal az EU olyat követelt és követel meg a tagjelöltektől, új tagállamoktól, amivel maga sem rendelkezik, s a régi tagállamoktól soha nem is követelt meg. Ha az alapító Franciaország vagy a több mint három évtizede EU-tag Görögország ma kérné a felvételét az Unióba, és elvi alapon születne az elbírálás, akkor ezen országok nem válhatnának az Európai Unió tagjaivá.

A következőkben annak a vizsgálata szükséges, hogy az elsődleges jogforrások közül az Európai Unióról Szóló Szerződés (EUSZ), az Európai Unió Működéséről Szóló Szerződés (EUMSZ), valamint az Alapjogi Karta mely cikkei tartalmaznak a kulturális és nyelvi sokszínűség, a nyelvi jogok

55 Láncos P.: *Részvételi jogok és a nyelvi sokszínűség,* i. m. 188.

és a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezéseket, vagy utalnak azokra, kézzel fogható eszközöket jelentve ezáltal. Továbbá, ha explicit módon nem tartalmaznak ilyet, abban az esetben hogyan *„nem"* szabályozza az Európai Unió ezt a kérdéskört, vagy hogyan kívánja továbbra is az uniós szabályozás a maga sajátos útján megkerülni ezt a problémakört.

A kisebbségvédelem területén mindenképpen előrelépést jelent az Európai Unió alapító szerződéseinek rendszerét teljesen átalakító *Lisszaboni Szerződés* hatálybalépése 2009. december 1-jén. A Lisszaboni Szerződés érdemeként a kisebbségvédelem mint érték bekerült az elsődleges uniós jogba, s ezáltal hivatkozási alappá vált; ehhez párosul közvetett módon az a pozitív hatás, amelyet a kulturális területen, illetve a régiók jogállása terén megfogalmazott új rendelkezések eredményezhetnek. Az EU jogrendszerének egyik fő alapelve, hogy minden uniós aktusnak az alapító szerződések valamelyik cikkére kell épülnie. A nemzeti kisebbségek jogainak védelme kívül esik az uniós jog hatályán, ezért a kisebbséghez való tartozás elismerésének kérdése kizárólag nemzeti hatáskörbe tartozik. A tagállamok széles körű diszkrecionalitással rendelkeznek nemzeti nyelvpolitikájuk alakításában, ugyanakkor e jogkörük nem korlátlan. A tagállamoknak mind az alapvető jogokra, mind pedig az Unió jogának általános elveire tekintettel kell lenniük a nyelvhasználatot érintő jogi szabályozás és gyakorlat meghatározásában.

A nyelvi sokszínűség elvének jogi alapjait a (a) tagállamok nemzeti identitásának tiszteletben tartásának elvében, a (b) nyelvek egyenlőségének elvében, továbbá a (c) diszkrimináció tilalmában lelhetjük fel.[56] A jelenlegi EU szabályozás nem ad kifejezett jogalkotási hatáskört az Unió intézményeinek a kisebbségvédelem területén. Ezért óriási kihívás a nemzetpolitika számára, hogy mind az Unióban, mind a nemzetközi szintéren a „kis lépések" politikájával látható és kézzelfogható eredményeket érjen el. A probléma gyökere, hogy a kisebbségi jogok területének szabályozása nem szerepel az EUMSZ hatásköröket meghatározó cikkeiben.

Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése jogilag kötelező erejűvé tette az Alapjogi Kartáját, amely így a szerződések jogi sorsát osztja. Az Európai Unió Alapjogi Kartájának preambuluma szerint *„az Unió hozzájárul [a] közös értékek megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez, miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúrájának és hagyományainak sokféleségét, a tagállamok nemzeti identitását […]"* Az uniós szintű kisebbségvédelem és a nemzetpolitika szempontjából az Alapjogi Karta két kiemelten fontos rendelkezést tartalmaz a megkülönböztetés tilalmáról: a 21. cikk (1) bekezdés[57] az általános diszkriminációs tilalmakon túl tilt bármiféle megkülönböztetést nyelv, valamint a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján. Ennek eredményeként a nemzeti kisebbséghez tartozás, valamint a nyelvi alapú diszkrimináció bekerül az Európai Unió elsődleges joganyagába. Az Alapjogi Karta 21. cikke tehát az EUSZ alapértékeket felsoroló cikke mellett a második olyan szerződési rendelkezés, amely a kisebbségekre utal, azaz ebben az esetben már pontosítva, hogy a nemzeti kisebbségekről van szó, elsőként nevesítve a nemzeti kisebbségeket és a nyelvi jogokat, ezáltal már az elsődleges jog részeként.

Az Alapjogi Karta 22. cikkében már kifejezetten rendelkezik a nyelvi sokféleség kérdéséről is. Az Alapjogi Karta 22. cikkében megismétli és megerősíti az EUSZ 3. cikk (3.) bekezdését, amely

56 Uo. 120.

57 Alapjogi Karta 21. cikk (1.) bekezdés: *„1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékosság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés."*

nagyon hasonló tartalmi megállapítással él. Az Alapjogi Karta 22. cikke kimondja: *„Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget."* Kérdésként merül fel, hogy az Alapjogi Kartának ez a cikke kibővítve értelmezi vagy sem az EUSZ 3. cikk (3) bekezdését: *„Az unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét […]"* Nincs egyértelműsítve, mi a különbség az unió saját kulturális és nyelvi sokszínűsége, valamint az Alapjogi Kartában általános fogalmi megközelítéssel használt kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség között. Azonban arra sincs utalás sem az alapító szerződésekben, sem a másodlagos jogforrásokban, hogy az EUSZ és az Alapjogi Karta tárgyi hatálya eltérne egymástól a fent említett cikkek vonatkozásában.[58] Az Alapjogi Karta 22. cikkének értelmében, amikor a tagállamok uniós jogot ültetnek át, kötelességük a nyelvi sokszínűséget tiszteletben tartani. Azonban továbbra sem keletkeztet uniós hatáskört a kisebbségvédelem területén az Alapjogi Karta 22. cikke. A regionális és kisebbségi nyelvek támogatására irányuló uniós politikák és jogszabályok nem csupán kiegészíthetik, illetve orientálhatják a vonatkozó tagállami törekvéseket, de egyben a nyelvi kisebbségek uniós szinten történő politikai joggyakorlásának kereteit is megteremthetik. Mivel azonban az egyes tagállamok kisebbségpolitikai gyakorlata nagy eltéréseket mutat, illetve a kisebbségi kérdés politikailag érzékeny területnek számít, az Európai Unió hagyományosan tartózkodott a kisebbségi kérdéseket illető intézkedések meghozatalától.[59]

Érdemes megemlíteni az Európai Bizottság 2005-ös *Új keretstratégia a többnyelvűség ösztönzésére* című közleményét, amely azt szorgalmazza, hogy valamennyi uniós polgár legalább két idegen nyelvet sajátítson el, melyek közül az egyik lehetőség szerint a szomszéd ország nyelve legyen, amely az adott személy versenyképességét fogja jelenteni az Unión belül. A másik nyelv értelemszerűen az angol, a német, a francia nyelv lehetne, közülük is elsősorban az angol nyelv. A többnyelvűség és a nyelvi sokszínűség összemosása hosszú távon azonban könnyen aláásháthja a nyelvi sokszínűség védelmét, tekintettel arra a veszélyre, hogy az Unió szinte kizárólag a polgárok nyelvi kompetenciájának bővítéséhez való hozzájárulásban látja saját szerepét. Ez mindenekelőtt a „nagyobb" nyelvek, de ezeken belül is elsősorban az angol nyelv újabb térhódítását jelenti, nem pedig a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmét. Egyelőre nem látható pozitív tendencia arra nézve, hogy az uniós polgárok tömegesen kezdték volna tanulni a szomszédos országok nyelveit, még ha ebben komoly ráció is van a jövőbeli versenyképességre vonatkozóan, hiszen manapság már az angol nyelvet beszélik a legtöbben. A széles körű, elsősorban az angol nyelven alapuló többnyelvűség sokkal inkább a nyelvi sokszínűség csökkenéséhez, mint annak egyensúlyban tartásához járulhat hozzá. Így az Unió a nyelvi sokszínűség védelmének nevében a többnyelvűségi politikájával ezen értékek lebontásához járul hozzá.[60]

2.6 EGYÉNI VERSUS KOLLEKTÍV JOGOK

Az emberi jogok elemzését rendszerint az egyéni és kollektív jogok közötti különbségtétel vezeti be, mint ami megkülönbözteti az emberi jogok első és második generációját. Az egyéni jogokat szívesen vonják egybe az úgynevezett *első generációs*, azaz a polgári és politikai jogokkal, míg a kollektív jogokat mindenekelőtt a *második generációs* jogokhoz, tehát a gazdasági, szociális és kulturális jogokhoz kötik.[61] Bár az alkotmányok általában egyaránt elismernek egyéni és kollektív jogo-

58 Láncos P.: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség,* i. m. 194.
59 Láncos P.: *Részvételi jogok és a nyelvi sokszínűség,* i. m. 125.
60 Láncos P.: *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség,* i. m. 225.
61 Kovács P.: *Egyéni és kollektív kisebbségi jogok,* i. m.

kat (vagy legalábbis valamilyen kollektív megközelítést) általános emberi jogi rendszereik keretei között, jóval habozóbbá válnak, amint a kisebbségvédelem kollektív jogi aspektusai merülnek fel. Vannak olyan államok is, amelyek kategorikus nemmel reagálnak a gondolatnak akár a felmerülésére is. Sem az általános, pozitív nemzetközi jog, sem a közös alkotmányos tradíciók nem kötelezik azonban az államokat, hogy elismerjék a kollektív jogokat. Vannak a koncepciót magukévá tevő államok, és természetesen olyanok is, amelyek ezt elutasítják. A szó szoros értelmében vett kollektív jogok címzettje valójában egy adott közösség (például a népek önrendelkezési joga). Léteznek továbbá olyan jogok is, amelyeket ténylegesen az egyén egyedül, önmagában aligha gyakorolhat, ahol az individuális jogélvezet tulajdonképpen fogalmilag kizárt (például sztrájkjog).

Az egyéni jogok *versus* kollektív jogok dilemmája tulajdonképpen igen régi, s voltaképpen Közép- és Kelet-Európában csaknem másfél évszázada ismert. Az asszimilációtól a kisebbségek megóvása és támogatása felé eltolódó értékváltás során azonban hamar kiderült, hogy az új cél nem valósítható meg az egyszerű, individuális jogokat sértő diszkrimináció tilalmának eszközével. A különböző kisebbségek, tehát csoportok védelme és támogatása nyilvánvalóan szükségessé teszi a „kollektív", tehát csoport-releváns jogok bevezetését, ha abból indulunk ki, hogy a kisebbségek tartós jelenléte olyan érték, amelyet a jog eszközével is védeni kell. Az egyéni és kollektív kisebbségi jogok típusairól folyó vita a már korábban említésre került PPJNE elfogadása óta zajlik. A második világháború óta, a nemzetközi közösség általánosan vallott felfogásának megfelelően, a kisebbségi jogok az általános emberi jogok részét képezik. Valóban, az alapvető emberi jogok egyéni jogok, ezért a kisebbségi jogok legnagyobb része egyéni jogként jelenik meg. Fokozatosan nyilvánvalóvá vált azonban, hogy a kisebbségeknek speciális védelemre van szükségük ahhoz, hogy megőrizzék, sőt fejlesszék identitásukat.

A szintén már korábban említésre került ENSZ Nyilatkozat volt az első olyan dokumentum, amely összekapcsolta a kisebbségvédelem egyéni és kollektív aspektusát, szemléltetve, hogy ez a védelem csak mindkét szempont együttes megléte esetén lehet hatékony.[62]

Mára általános konszenzus alakult ki azt a tényt illetően, hogy a kisebbségek védelme nem elegendő az általános emberi jogok alapján, hanem sajátos, pozitív intézkedések is szükségesek. Ezeket a különleges jogokat kollektív, közösségi jogoknak tekintik a szakemberek, ilyenek például: az anyanyelven oktató iskolák alapítása, vagy a saját intézmények, szervezetek létrehozásának a joga, vagy a kisebbségi önkormányzatok létrehozásának a joga. Hangsúlyoznunk kell, hogy ezek a közösségi jogok nem helyettesítik, hanem többnyire kiegészítik az alapvető emberi jogokat. Számos állam, így néhány uniós tagállam is tart a közösségi jogok elismerésétől, attól tartva, hogy ez automatikusan szeparatizmushoz vezethet. Mára a nemzetközi jog kompromisszumot dolgozott ki a dilemma kiküszöbölésére: a kisebbségi jogokat egyénileg adják meg, de e jogok többsége másokkal együtt közösségben gyakorolható. Ez az oka annak, hogy a jogi vagy politikai dokumentumokban általában a *„nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van"* kifejezést használják a *„nemzeti kisebbségeknek joguk van"* kifejezés helyett.

A nemzetközi jog csak minimális és általános fogódzókat nyújt. A kisebbségek tényleges védelme sokkal összetettebb és átfogóbb szabályozást igényel, igényelne a nemzeti jogalkotásban és gyakorlati végrehajtásában. A kisebbségi jogok nemzetközi dokumentumokban való garantálása messze

62 Gál K.: *A hagyományos nemzeti kisebbségek,* i. m. 69.

nem elegendő a kisebbségek hatékony védelme érdekében. Mindez akkor ér valamit, ha a kisebbségek élni tudnak a deklarált jogaikkal illetve, ha ezeket a jogokat alkalmazni lehet az adott országban. A világon sokféle kisebbségvédelmi rendszer van. A helyzet országonként is eltér egymástól, nincsen két egyforma megoldás. Valamennyi kisebbségi helyzetnek megvannak a maga sajátos, különleges jegyei. Ennek következtében nehéz megfogalmazni olyan általános normákat és eszközöket, amelyek érvényesek lehetnének valamennyi kisebbségi élethelyzetre. Nehéz olyan általános modellt találni, amely automatikusan átültethető lenne az egyik összefüggésrendszerből a másikba. Ennek ellenére is bármely modell, koncepció ösztönzően hathat azon kérdések megoldására, amelyek a nemzetközi jogban és az európai uniós gyakorlatban jelentkezhetnek.[63]

2.7 AUTONÓMIA

A legtöbb nyelvben meghonosodott az autonómia szó, de ezzel párhuzamosan más fogalmak is kialakultak, amelyek többé-kevésbé az autonómia szó által takart jelenségre vagy jelenségekre utalnak. Így említhető például az *„önigazgatás"*, az *„önszabályozás"* vagy az *„önirányítás"*, esetleg az *„önrendelkezés"* vagy éppen az *„önkormányzat"*. Az ógörög eredetű *„autonómia"* összetett szó első tagja az *auto* (αὐτο) a szótári definíció szerint annyit jelent, hogy *saját*, *ön*, illetve *magától*.[64] Ez annyit tesz, hogy az ezzel a minőséggel felruházott alanynak nincs vagy csak korlátozott mértékben van szüksége más vagy mások közrehatására ahhoz, hogy érdekeinek vagy akaratának megfelelően cselekedjen. A szó második tagja, azaz a *nómia* pedig a *nómosz* (νόμος) főnévből ered, amely eredetileg jelentett jogot, törvényt, szokást, hagyományt, gyakorlatot, szabályt és használatot,[65] sőt az antik görög mitológiában így nevezték a jog perszonifikációját jelentő alacsonyabb rendű istenséget is. Eszerint etimológiai alapon az autonómia mint saját jogúság, öntörvényűség, saját szabályok szerinti élet határozható meg. Történelmi távlatban is szemlélve a kérdést az autonómiának sokféle címzettje lehet, így a teljesség igénye nélkül szokás például egyházi, egyetemi (vagy felsőoktatási), egyesületi (összefoglalóan intézményi vagy szervezeti) autonómiáról, az individuumokat megillető személyi vagy privát autonómiáról, illetve önkormányzati, tagállami, tartományi és regionális, sőt törzsi (összefoglalóan: területhez kötődő autonómia), avagy kisebbségi, de legújabban hallhatunk a modern távközlési rendszerek, így mindenekelőtt az internet autonómiájáról is.[66] Az autonómia egyfajta védőernyőt jelent a hatalom ellen, mégpedig a legtöbb esetben az állam hatalmával szemben. Természetesen az állam esetében is beszélhetünk autonómiáról, ami a más államokkal és egyéb nemzetközi jogalanyokkal, a nemzetközi élet egyéb szereplőivel, továbbá a nemzetközi közösséggel szemben teszi lehetővé a beavatkozás tilalmának elve alapján az államérdek érvényre juttatását. Az autonómia ennek alapján valójában a mozgástér meghatározását jelenti a címzett számára mások hatalmával szemben.

A szakirodalomban használt egyik legismertebb *kisebbségi autonómia-tipológia* Georg Brunner és Herbert Küpper[67] nevéhez kötődik.[68] A Brunner–Küpper-féle felosztás kétféle, nevezetesen területi és személyi autonómia között tesz különbséget. A kettő közötti lényegi különbséget a szerzőpáros

63 Gál K.: *A hagyományos nemzeti kisebbségek,* i. m. 69., 76.

64 *Idegen szavak és kifejezések szótára.* (2. kiadás. Változatlan utánnyomás.) Főszerk. Bakos Ferenc. Akadémiai, Budapest, 2006. 59. Illetve: http://www.thefreedictionary.com/auto-

65 *Görög–Magyar Szótár.* Szerk. Soltész Ferenc – Szinyei Endre. Irodalmi Kör, Sárospatak, 1875. 484.

66 http://www.fff.org/comment/ed0200o.asp

67 Nem vitatva természetesen azt, hogy sokan mások is hasonlóan vélekedtek vagy vélekednek a kérdésről.

68 A tipológiát részletesen l. Brunner, Georg – Küpper, Herbert: *Európai autonómia-megoldások: A kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája*. Magyar Kisebbség, 2004/1-2. 466–498.

szóhasználatával élve az autonómia-jogok alanya jelenti. Eszerint az előbbi esetben egy adott terület teljes lakossága, míg az utóbbi esetben egy meghatározott kisebbségi közösség *tagjai* töltik be ezt a funkciót. Brunner és Küpper szerint ahhoz, hogy autonómnak nevezhessünk egy területet, legalább a következő feltételek meglétére van szükség. Először is nélkülözhetetlen a területi állam egészéhez képest legalább részben önálló képviseleti lehetőség megléte, vagyis egy olyan saját szerv működtetése, amely az adott régió lakosságára korlátozódóan látja el a népképviseleti funkciót. Ehhez kapcsolódóan az autonóm tartománynak saját végrehajtó testülettel is rendelkeznie kell, amelyet a népképviselet útján létrehozott parlamentáris jellegű szerv felügyel. A szerzőpáros szerint a képviseleti funkció meglétén kívül szükséges még az is, hogy az autonóm szerveknek biztosított jogkörök bizonyos stratégiai, a régió lakossága szempontjából vitális kérdéseket érintsenek vagy fedjenek. Ilyen terület mindenekelőtt az oktatás, a kultúra – amennyiben a régió csoportközi viszonyaiból adódóan szükséges –, az egyházi hatóságokhoz fűződő viszony, a terület lakossági összetétele arányának védelme garanciális és korlátozó intézkedések megtételének lehetőségével és a pénzügyi autonómia, ideértve mindenekelőtt annak egy fontos garanciális elemét, mégpedig a közvetlen adó kivetésének jogát. A területi autonómia lényegadó sajátossága az is, hogy az állam és az autonóm terület közösen, az esetlegesen közöttük avagy az autonóm szervek és az állampolgárok között a későbbiekben felmerülő viták kezelésére intézményeket hoz létre. A személyi autonómia *„úgy határozható meg, mint egy csoportnak biztosított, az autonómia különböző jogait és hatásköreit gyakorló intézményi struktúrákkal ellátott önkormányzat egy formája”*.[69] Vagyis a két szerző nem bontja fel a területi és a személyi autonómiát további kategóriákra, ez utóbbit esetenként a kulturális autonómia szinonimájának tartva. Nagyjából hasonló állásponton vannak a téma magyar szakértői is.

2.8 KISEBBSÉGI AUTONÓMIA ÉS A NEMZETKÖZI JOG

A hatályos nemzetközi jog szabályai, néhány *soft law* dokumentum kivételével nem tartalmaznak kisebbségi autonómia-definíciót, illetve közvetlen jogosultságot a kisebbségi autonómiához, a nemzetközi jogi normák ugyanis annak csak a lehetőségére céloznak.[70] Sőt, még a Nemzetek Szövetsége viszonylag progresszív hozzáállása idején sem alakult ki autonómiához való jog az általános nemzetközi jogban, hanem az csak *ad hoc* módon, meghatározott és konkrét esetekben került csak alkalmazásra.[71] Nem kétséges, hogy a nemzetközi szokásjogban sem fejlődött ki az autonómiához való jog,[72] amelynek oka – egyebek mellett – az, hogy túlságosan sokféle autonómia-megoldás létezik a gyakorlatban ahhoz, hogy egy általános elvet lehessen leszűrni az autonómiára vonatkozóan.[73] Ez viszont önmagában nem jelenti azt, hogy például területi autonómia létesítése összeegyeztethetetlen volna a nemzetközi joggal.[74]

Az autonómiához való jog megjelenik néhány *soft law* jellegű dokumentumban, bár ez csak annyit jelent, hogy *„a kisebbségi autonómiához való jog csupán ajánlási és nem kötelező nemzetközi*

69 Uo. 480., 483.

70 Suksi, Markku: *Frames of Autonomy and the Åland Islands.* Åbo Akademis tryckeri, Åbo, 1995. 7.

71 Hannikainen, Lauri: *Self-Determination and Autonomy in International Law.* In: Autonomy: Applications and Implications. Ed. Suksi, Markku. Kluwer Law International, The Hague, 1998. 80.

72 Wydra, Doris: *The Crimea Conundrum: The Tug of War Between Russia and Ukraine on the Questions of Autonomy and Self-Determination.* International Journal on Minority and Group Rights, 2004/10. 123.

73 Heintze, Hans-Joachim: *On the Legal Understanding of Autonomy.* In: *Autonomy. Applications and Implications.* In: Autonomy: Applications and Implications, i. m. 7.

74 Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem.* Osiris, Budapest, 1996. 18.

szabályokban szerepel".[75] Vagyis az autonómiát egy állam egy meghatározott régióban vagy szabad akaratából vezeti be alkotmányos vagy törvényi intézkedések segítségével, vagy pedig egy nemzetközi dokumentum alapján, néhány más állammal kötött (két- vagy többoldalú) megállapodás, illetve egy nemzetközi fórum (újabban az ENSZ Biztonsági Tanácsa vagy Közgyűlése) határozata szerint.[76] Annak ellenére, hogy a nemzetközi emberi jogi dokumentumok nem nyújtanak kifejezett jogot az autonómiához, annak mégis szilárdan a nemzetközi és regionális emberi jogi dokumentumokon kell nyugodnia.[77] Ennek ellenére juthatunk olyan következtetésre is, hogy a kisebbségi (területi) autonómiához való jog, rendkívül korlátozott mértékben ugyan, de létezik a nemzetközi jogban. Nem kétséges ugyanis, hogy vannak olyan esetek, amikor egy meghatározott kisebbségi közösség vagy őslakos csoport egyúttal a „nép" nemzetközi jogban használatos fogalma alá tartozva önrendelkezési joggal bírhat, és ebben az esetben a független állam létrehozása helyett választhatja az önrendelkezés belső oldalához sorolható autonóm területi entitás létesítését is. Az olyan kisebbségi csoportok esetében, amelyek a nemzetközi jog értelmében nem minősülnek egyúttal népnek is, az autonómiához való jog problematikusabbnak látszik.

Az autonómiához való jogot az önrendelkezéshez való jog mellett vagy esetenként azzal összekapcsolva általában a demokratikus hatalomgyakorlás elvéből levezethető jogokra vagy elvekre, így mindenekelőtt a politikában/közéletben való hatékony részvételhez való jogra, a szubszidiaritás és az egyenlőség elveire alapozva is levezethetőnek tartják a vonatkozó jogszabályokból a szakirodalom képviselői. Jóllehet – a fentebb ismertetett eseteket kivéve – a nemzetközi jog jelenleg valóban nem biztosít közvetlen jogot az autonómiához, a kisebbségek politikai részvételéhez való joga kapcsán kimondottan támogatja ennek a jognak a konkrét megvalósítási módozatairól szóló diskurzust. Az autonómiára vonatkozó igény ennélfogva minden létező demokratikus eszköz segítségével előterjeszthető, mert *„valamennyi egyén és csoport számára lehetővé kell tenni a státusza békés megváltoztatására vonatkozó petíció benyújtását"*[78] és más véleménynyilvánítási eszközöket. Valójában ez azt is jelenti, hogy egyetlen demokratikusan működő jogállam sem zárhatja ki *ab ovo* egyrészt az autonómia iránti igényekre vonatkozó közbeszédet és az ilyen törekvésekre vonatkozó demokratikus és az állam területi integritását és függetlenségét tiszteletben tartó módon megfogalmazott és előterjesztett igényeket. Amennyiben ezt tenné, úgy a hatékony politikai/közéleti részvételhez való jog egyik lehetséges és benne rejlő módját kirekesztve, korlátozná ezt az emberi jogot, amely ha nem felel meg a szükségesség és az arányosság követelményeinek, szükségképpen semmis és érvénytelen. Ezenfelül a fenti követelmények betartásával megfogalmazott kisebbségi igények esetében az államot tárgyalási kötelezettség terheli, ugyanis demokratikus jogállami kereteken belül nem az állam kizárólagos joga eldönteni azt, hogy milyen eszközökkel valósul meg a kisebbségek hatékony és tényleges politikai/közéleti részvételhez való joga. A politikai jogok mellett létezik egy másik elképzelés is, amely szintén a demokratikus hatalomgyakorlás talaján állva, a szubszidiaritás elvén keresztül próbálja meg érvényre juttatni a (területi) autonómia iránti kisebbségi igényeket:

75 Kardos Gábor: *Kisebbségek: Konfliktusok és garanciák.* Gondolat, Budapest, 2007. 43.

76 Dinstein, Yoram: *Autonomy (International Guarantees of Autonomy).* In: Beyond a One-Dimensional State. An Emerging Right to Autonomy? Ed. Skurbaty, Zelim A. Martinus Nijhoff Publishers, Leiden–Boston, 2005. 247.

77 Alfredsson, Gudmundur: *Autonomy and Human Rights.* In: Constitutional and Economic Space of the Small Nordic Jurisdictions. Ed. Lyck, Lise. NordREFO, Copenhagen, 1997. 34., 40.

78 Anaya, James S.: *Self-Determination as a Collective Human Right under Contemporary International Law.* In: Operationalizing the Right of Indigenous Peoples to Self-Determination. Eds. Aikio, Pekka – Scheinin, Martin. Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, Turku–Åbo, 2000. 18.

„a szubszidiaritás elve és a regionalizmus relatív felértékelődése fontos támpontja lehet a kisebbségi autonómiatörekvéseknek”.[79]

A szubszidiaritás elve, amelynek lényege, hogy – térben és időben – minél közelebb születik meg egy döntés az állampolgárokhoz, az annál demokratikusabb és adekvátabb lesz, elsősorban az európai regionális nemzetközi együttműködések keretében kidolgozott, jogi kötőerővel nem rendelkező dokumentumokban érhető tetten. Természetesen a szubszidiaritás elve is kombinálható a részvételi joggal vagy a kisebbségi identitás megőrzéséhez fűződő vitális érdekkel.

79 Vizi Balázs: *A kisebbségi autonómia nemzetközi feltételeiről.* Pro Minoritate, 2008/tavasz, 62.

3. FEJEZET
A SZOMSZÉDOS ORSZÁGOK POLITIKAI RENDSZERE. KÜLHONI MAGYAR PÁRTOK

A fejezetben bemutatjuk Románia, Szlovákia, Szerbia, Ukrajna, Horvátország és Szlovénia történeti hátterét, közjogi berendezkedését, etnikai–nyelvi viszonyait, az 1989 utáni demokratikus változásokat követő főbb belpolitikai eseményeket. Foglalkozunk a Magyarországgal szomszédos államok kisebbségpolitikájával, az ott élő magyarok mindennapjait befolyásoló fontosabb jogszabályokkal, valamint az aktuális kisebbségi törekvésekkel.

Az intézményi és területi autonómiával nem rendelkező kisebbségek esetében felértékelődik a politikai képviselet (pártok) fontossága, amely a parlamentáris demokráciákban a leghatékonyabb módja az érdekérvényesítésnek. A bemutatott országokban a nemzeti kisebbségek érdekeit megjelenítő etnikai pártok a demokratikus átmenet során a többségi pártokkal egyszerre jelentek meg a politikai palettán. Az elmúlt bő két évtizedben parlamenti vagy parlamenten kívüli pártokként folytatnak küzdelmet az adott magyar közösségek megmaradásáért, a közösség tagjai identitástudatának erősítéséért, szülőföldjükön való boldogulásáért. A külhoni magyar pártok hosszabb-rövidebb ideje a legkülönbözőbb problémákkal szembesülnek, amelyek alapvetően befolyásolják a szomszédos államokban élő magyarok komfortérzetét. Ezek közé tartozik a nyelvhasználati jogok kiterjesztése, a kedvezőtlen, asszimilációt gyorsító közigazgatási reformokkal való szembenállás, továbbá a kulturális, oktatási vagy területi autonómiáért folytatott küzdelem. A határon túli magyar pártok mindegyike számára kihívást jelent, hogy milyen módon tudnak hatni a kedvezőtlen demográfiai folyamatokra, amelyek következtében a rendszerváltás óta több régióban is mintegy húsz százalékkal csökkent a magukat magyarnak vallók száma.

3.1 ROMÁNIA

3.1.1 Történeti áttekintés[80]

Bár Nicolae Ceauşescu Romániája némileg különutasnak számított a szocialista országok között, az 1980-as évek végére nyilvánvalóvá vált, hogy az életszínvonal drasztikus zuhanása, a nemzetközi elszigetelődés, a szocialista blokkon belüli óvatos demokratizálódási tendenciákból való kimaradás miatt ez a rendszer sem maradhat fenn sokáig. Az egyre sokasodó sztrájkok, az itt-ott fellelhető értelmiségi bírálatok és a növekvő kivándorlás azonban nem volt elégséges indok a diktátor teljhatalmától függő kommunista elit számára, hogy megtegye valamiféle átmenet kezdeti lépéseit. Végül az 1989. december 16-i temesvári események bizonyultak a forradalom gyújtószikrájának, ahol egy, a rendszert nem először bíráló református lelkipásztor, Tőkés László melletti szimpátiatüntetés fejlődött országos tiltakozó megmozdulássá. December 22-én a forradalom oldalára átállt volt kommunista vezetőkből, a rendszer üldözöttjeiből és más ismert személyiségekből álló Nemzeti Megmentési Front Tanácsa (Consiliul Frontului Salvării Naţionale, CFSN) nevében Ion Iliescu bejelentette a kommunista rendszer bukását, majd három nappal később egy rögtönítélő katonai bíróság halálra ítélte és kivégeztette Nicolae Ceauşescut és feleségét, Elenát.

80 Illyés Gergely – Kántor Zoltán: *Románia 1989 után.* Külügyi Szemle, 2012/4. 79–98.

Romániában az 1989-es rendszerváltást követően is azonnal megfogalmazódtak a román pártok igényei a homogén nemzetállam megteremtésére. Ez tükröződött vissza az 1991-ben elfogadott alkotmányban. E szemlélet konstans volta reflektálódik abban is, hogy a 2003-ban módosított alkotmány változatlanul hagyta az egységes nemzetállamra vonatkozó paragrafusokat. Az RMDSZ kormányzati szerepvállalása sem módosított az alapszemléleten, elég csak a 2004–2008-as kormányzati ciklusban benyújtott kisebbségi törvénytervezetre gondolni, amely még a parlamenti vitáig sem jutott el.

Romániának 1989 után egyszerre kellett szembesülnie azzal, hogy az országon belül a magyar kisebbség követeléseket fogalmaz meg a román állammal szemben, ugyanakkor élesen vetődött fel a határon túli románok kérdése, akik közül a Moldovai Köztársaságban élők kiemelten fontosak Románia számára, s mindezzel párhuzamosan Románia arra törekedett, hogy bekerüljön az euroatlanti struktúrákba.[81]

Romániában gyakorlatilag az összes párt a homogén nemzetállam megteremtését tűzte ki célul. Egyik párttól sem állt távol a nacionalista retorika, közülük azonban előbb a Románok Nemzeti Egységpártja (Partidul Unității Națiunii Române, PUNR), később a Nagy-Románia Párt (Partidul România-Mare, PRM) tűnt ki a nem ritkán szélsőséges, kisebbségellenes diskurzusával.

A Ion Iliescu vezette Nemzeti Megmentési Front (Frontul Salvării Naţionale, FSN) irányításával megkezdődött a demokráciába és a piacgazdaságba való átmenet időszaka, melynek során a romániai társadalomban folyamatosan a nagy várakozások és a nagy csalódások váltották egymást. A polgárok mindig egy politikusban vagy politikai csoportban látták a román állam modernizálásának és életszínvonaluk látványos fejlődésének zálogát, várakozásokkal és reménnyel tekintettek az előttük álló időszakra, ám általában nagy csalódás következett, a változásokra lassan és körülményesen került sor.

Iliescu megnyerte az 1990-ben tartott első, majd az 1992-es második elnökválasztást is. Az utóbbira már az 1991-ben elfogadott új román alkotmány rendelkezéseinek értelmében került sor. Az első, átmeneti időszakban Petre Roman, majd Theodor Stolojan volt az ország miniszterelnöke, ám egyikük sem tudta kezelni a tervgazdaság lebontásából fakadó megrázkódtatásokat: az addigi rendszerek romba dőltek, a munkanélküliség és az infláció rohamos emelkedésnek indult, viszont az életszínvonal gyors emelkedése helyett a szociális biztonság maradéka is eltűnt. Politikai szempontból a régi kommunista elit átmentette hatalmát: az adminisztrációt továbbra is ők működtették, csak a csúcsvezetés változott meg. A demokratikus pluralizmusra való áttérés rendkívül erőszakos és indulatos politikai kultúrát eredményezett, felerősödtek a nacionalista, magyarellenes hangok.

1992-ben Nicolae Văcăroiu miniszterelnök nyíltan magyarellenes pártokat vett be a kormányába, támogatásukkal a *„nyugalom és a stagnálás”* időszaka köszöntött be, ugyanis Románia továbbra is lassú és megfontolt léptekkel haladt a piacgazdaság felé. A privatizáció első kelet-európai hullámáról is lemaradt az ország: a kormány a szociális feszültségektől félve inkább további pénzt pumpált a veszteségesen termelő és kilátástalan helyzetben lévő régi üzemekbe. Ugyanakkor tagadhatatlan, hogy az 1990-es évek első felének nagy nyertesei a hatalomhoz közelálló gazdasági csoportok voltak,

81 Bővebben lásd: Kántor Zoltán: *Románia a homogén nemzetfelfogástól az „európai nemzet” felé?* In: Identitás és külpolitika Közép- és Kelet-Európában. Szerk. Kiss J. László. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003. 257–296.

az általuk irányított „*kontrollált magánosítás*” révén. Ez a zavaros gazdasági viszonyok és a nagy csődök időszaka, a 200–300%-os hiperinfláció mellett a megélhetési kilátások is rendkívüli mértékben romlottak.

1996-ban fordulat állt be a román politikában, Ion Iliescu és pártja elvesztette a választásokat, és az addigi, rendkívül sokszínű és töredezett ellenzék került hatalomra. Emil Constantinescu elnökké választása újra reményt adott az Iliescuban csalódott embereknek, felfokozott várakozásokkal tekintettek a népszerű szakszervezeti vezetőből lett miniszterelnök, Victor Ciorbea kormányzása elé, a csalódás azonban elkerülhetetlen volt. Ciorbea üres államkasszával vette át a kormányrudat, ezért azonnal az IMF és a Világbank szakértőit hívta, akikkel közösen egy gazdasági szerkezetátalakítást, árliberalizációt, szigorúbb pénzügyi politikát, a privatizáció felgyorsítását magában foglaló politikai programot hirdetett. A reformintézkedések mindazonáltal elmaradtak – a kormány a szociális béke megőrzésével indokolta a nagy gazdasági rendszerek átalakításának elodázását –, nemzetközi színtéren pedig kudarcként élték meg a NATO-csatlakozás elhalasztását is (1999). A sokpárti koalíciót (amelybe az RMDSZ is beletartozott) belviszályok is gyötörték, végül Ciorbea helyére Radu Vasile került a kormányfői székbe, ám ő sem tudott megbirkózni a társadalmi feszültségekkel. Óriássztrájkok, 50% körüli infláció, az IMF-kötelezettségek teljesítésének igénye és a feketegazdaság nagyarányú kiterjedése, ezáltal az alacsony adóbevételek jellemezték ezt az időszakot, amely egy pártonkívüli szakember, Mugur Isărescu korábbi jegybanki elnök miniszterelnökségével ért véget. Isărescu sikeresen kezelte a feszültségeket, nagy átalakításokba fogott, csökkentette a társasági adót, bevezette a személyi jövedelemadót, egyszerre csökkentette az inflációt és a költségvetési hiányt. A társadalmi következmények azonban az ő népszerűségét is kikezdték, hiszen a munkanélküliség emelkedett, az átlagbér pedig csökkent.

A négyéves ciklus végére teljesen nyilvánvalóvá vált, hogy Ion Iliescu és pártja vissza fog térni a hatalomba, ennek megfelelően az addig kormányzó pártok megsemmisítő vereséget szenvedtek, Iliescut harmadszor is államfővé választották, ő pedig volt külügyminiszterét, Adrian Năstasét kérte fel kormányalakításra. A baloldali kormánynak nem volt többsége a parlamentben, ám a liberálisok és az RMDSZ külső támogatásával Románia rendszerváltás utáni történetének legstabilabb időszaka következett. A ciklus végére a kezdeti 2%-os gazdasági növekedés elérte a 8,5%-ot. Năstase kormányzása alatt került sor az 1991-ben elfogadott alkotmány módosítására. Erre egyrészt az európai integrációs folyamat, másrészt az állami intézmények működésében fennállt zavarok, rendellenességek miatt volt szükség. Külpolitikai téren egyértelműen sikeresnek könyvelhető el ez az időszak, hiszen a ciklus végére az Európai Unióval folytatott csatlakozási tárgyalások lezáródtak: a csatlakozás dátumát 2007-re tűzték ki. Megszűnt a vízumkötelezettség a schengeni térség államaival szemben, 2004. március 29-én pedig az ország a tízéves felkészülési folyamat után csatlakozott a NATO-hoz.

2004-ben Traian Băsescu győzött az államfői választásokon, máig tartó fejezetet nyitva a román politikatörténetben. Băsescu a liberális Călin Popescu-Tăriceanut kérte fel a kormány vezetésére. A Tăriceanu-kormány első intézkedése volt a 16%-os egységes adókulcs bevezetése, ami az időszak legnagyobb hatást kiváltó gazdasági döntésének bizonyult. A gazdasági növekedés felgyorsult: átlagosan 6%-os volt, de 2008 első félévében 8,8%-os, ami akkor a legnagyobb növekedésnek számított az EU-ban.

A Tăriceanu-időszakot utólag a gyors gazdasági növekedéssel és az életszínvonal rohamos emelkedésével azonosítják, ám mindez fenntarthatatlannak bizonyult a későbbiekben. A Tăriceanu és Băsescu neve által fémjelzett időszakot a két politikus kíméletlen harca jellemezte. Băsescu államfői tevékenysége különbözött elődeiétől: hatalmát több fontos állami intézményre, köztük a kormányra is igyekezett kiterjeszteni. Ellenfelei szerint az elnök számos esetben túllépett az alkotmányban rögzített hatáskörein.

Külpolitikai téren a legfontosabb cél a 2007-es EU-csatlakozás zökkenőmentes lezárása volt, ami egy több mint tízéves folyamat végére tett pontot: az összes politikai erő támogatásával megvalósult integrációt a közvélemény Románia révbe éréseként értelmezte.

Traian Băsescu hivatali idejének első részét a Tăriceanuval való ellenségeskedés határozta meg, második részét az Emil Boc miniszterelnökkel való szoros együttműködés, majd a harmadik szakasz a Victor Ponta kormányfővel való *„kohabitáció”*, ami gyakorlatilag rendezett körülmények közötti ellenségeskedést jelentett.

Emil Boc kolozsvári polgármestert a 2008-as választásokat követően nevezte ki az államfő, előbb egy nagykoalíciós kormány, majd saját pártja, a Demokrata-Liberális Párt (PDL) vezetésével alakult kormány élére. A Boc-kormányok ideje egybeesett a gazdasági–pénzügyi válság időszakával, az elhúzódó politikai bizonytalanság pedig tovább nehezítette a megfelelő válságkezelő intézkedések meghozatalát. A 16%-os egységes adókulcsot végig fenntartották, egyéb területeken azonban drasztikus intézkedéseket hoztak a költségvetési egyensúly fenntartása érdekében.

Emil Boc – csökkenő parlamenti támogatottság mellett – 2012 februárjáig kitartott, míg végül lemondott a miniszterelnöki tisztségről. Az államfő ekkor a névlegesen pártfüggetlen, valójában hozzá közel álló Mihai Răzvan Ungureanut bízta meg a kormányalakítással, aki csupán április 27-éig volt hivatalban, mivel az időközben egységesült ellenzék és a kormánypártot elhagyó honatyák bizalmatlansági indítványa megbuktatta.

2012. május 7-én az államfő – nem látva más megoldást, és fél szemmel az év végi parlamenti választásokra tekintve – az ellenzéki Szociálliberális Unió (Uniunea Social-Liberală, USL) részéről Victor Pontát, a Szociáldemokrata Párt (Partidul Social Democrat, PSD) elnökét kérte fel a kormányfői tisztségre. Az USL gyakorlatilag annak a Băsescu-ellenes csoportnak az intézményesülése, amely már 2007-től kezdve – az egyéves nagykoalíciós időszak kivételével – az államfőben látta a legfőbb ellenséget, és annak leváltását helyezte politikájának homlokterébe.

Pontának a 2012-es parlamenti választásokig tartó kormányzását is az államfővel folytatott szüntelen harc jellemezte, amelyet a masszív, kétharmados győzelem[82] után felváltott a kohabitáció, azaz az államfői intézmény és a kormány közötti együttélés kényszere.

82 Pászkán Zsolt: *Parlamenti választás 2012: általános kontextus és távlatok*. Kisebbségkutatás, 2012/4. 739–753.

3.1.2 Közjogi berendezkedés

Románia *államformája* köztársaság, az államfőt közvetlenül, két fordulóban választják meg az állampolgárok. Általában félelnöki rendszernek nevezik a román politikai rendszert, az államfő jogosítványai azonban gyengébbek, mint a hagyományos félelnöki rendszerekben, azonban erősebbek, mint a parlamentáris rendszerekben. Ezért egyfajta „gyenge félelnöki rendszerről" vagy „félparlamentáris rendszerről" beszélhetünk Románia esetében. A román államfő az 1991-ben elfogadott új román alkotmány– valamint ennek 2003-as módosított formája – értelmében pártsemleges, nem lehet tagja egyetlen pártnak sem, azonban az évek során rendre a legnagyobb politikai pártok vezetői vagy valamelyik párttal nyíltan rokonszenvező politikusok közül kerültek ki az államfőjelöltek. Mivel a 2003-as alkotmánymódosítás előtt az államfői mandátum időtartama négy év volt, valamint a parlamenti választások és az államfőválasztások egyidőben kerültek megrendezésre, 2009-ig az államfőjelölteknek jellemzően „mozdonyszerep" jutott pártjuk választási kampányában, majd államfői ténykedésük során is egyértelműen közelebb álltak valamelyik politikai párthoz. Ez a helyzet a 2003-as alkotmánymódosítással változott meg, amikor a mandátum öt évre való megnövelésével a 2009-es államfőválasztás már nem esett egybe a parlamenti választásokkal, a „mozdonyszerep" így eltűnt. A 2004–2009 közötti időszakban fordult továbbá elő először, hogy az államfő komoly konfliktusba került a kormánypártokkal, majd ezek a feszültségek felerősödtek és állandósultak köztük. A román államfő hatáskörei között megtalálható a közhatóságok közötti közvetítés, az állam külföldi képviselete, a fegyveres erők főparancsnokságának tiszte. Bár a kormányt szintén az államfő nevezi ki, nem hívhatja vissza a miniszterelnököt, és kormányátalakítás is csak a két legfőbb közjogi méltóság együttműködése révén valósulhat meg.

A *kormány* vezetője a miniszterelnök. A kormány megbuktatásához vezető bizalmatlansági indítványt a parlament kezdeményezheti és fogadhatja el, az államfőnek nincs hatásköre a folyamatban.

Romániának *kétkamarás parlamentje* van, a képviselőház és a szenátus tagjait azonos rendszerben választják meg, a különbség csupán az utóbbi kisebb létszámában ragadható meg. A két ház hatáskörei között a legfőbb különbség, hogy egyes törvényi kategóriák esetében az egyik, mások esetében pedig a másik az elsőnek megkeresett ház. Az elsőnek megkeresett ház számára 45 nap áll rendelkezésre, hogy döntsön az illető törvénykezdeményezésről, amely ezt követően kerül át a másik, döntő házhoz. Amennyiben a 45 napos időszak alatt az elsőnek megkeresett ház nem tárgyal a törvényről, az hallgatólagosan elfogadottnak minősül, és átkerül a döntő kamara elé. Romániában nagyon sokszor fordul elő ez a helyzet, ezért többen megkérdőjelezik a két ház létjogosultságát, hiszen tényleges vitára ritkán kerül sor az elsőnek megkeresett kamarában.[83]

Romániában megkülönböztetik az alkotmányos törvényeket, az organikus törvényeket, valamint az egyszerű törvényeket. *Alkotmányos törvénynek* csak az alkotmánymódosításról szóló törvény számít, ehhez szükséges a két kamarában egyenként a kétharmados többség, ha pedig a második kamara módosít az eredeti tervezeten, akkor a két ház együttes ülésén háromnegyedes többségre van szükség. *Organikus törvények* az összes képviselő és szenátor többségének szavazatával fogadhatók el, míg az *egyszerű törvények* esetében elegendő a jelenlevők többségének jóváhagyása. Ennek a rendszernek két fontos politikai következménye van: a kétharmados parlamenti többségnek csupán az

83 Varga Attila – Veress Emőd: *Románia alkotmánya.* Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003.

alkotmánymódosítás szempontjából van jelentősége, továbbá kisebbségi kormánnyal, eseti külső támogatás mellett is el lehet kormányozni az országot, ahogyan arra több esetben sor is került a román politikatörténetben.

3.1.3 Közigazgatás

Románia közigazgatási szempontból megyékre, városokra és községekre oszlik. A megyékre az évek során egyre több feladat hárult, így ma fontos erőközpontjai a román politikának, bár a közigazgatás még mindig centralizált, a központi kormány jelentősége és elsőbbsége pedig vitathatatlan. A megyéket a megyei tanácsok vezetik, amelyek élén a 2008 óta közvetlenül választott – ezért erős politikai legitimációval rendelkező – megyei tanácselnök áll. A települések élére szintén közvetlenül választják a polgármestereket, a döntéseket a helyi tanácsoknak kell jóváhagyniuk.

A közigazgatási rendszerben megjelenik még a prefektus intézménye, amely a központi közigazgatás – a kormányzat – megyei szintű képviselője. Feladata a helyi közigazgatási hatóságok törvényes működésének biztosítása, felülvizsgálhatja a helyi határozatok törvényességét, továbbá összehangolja az úgynevezett dekoncentrált – azaz a kormány közvetlen alárendeltségében működő – megyei hatóságok munkáját.

A küszöbön álló romániai regionális átalakítás veszélyeket tartogat az erdélyi magyarság számára, hiszen sérülhet az erdélyi magyarok integritása, érdekérvényesítő képességük csökkenhet azáltal, ha a székelyföldi magyarok külön régióba vagy egy 4–6 megyét tartalmazó régióba kerülnének.

3.1.4 Etnikai és nyelvi viszonyok

Romániában 2011-ben tartottak népszámlálást, amelynek a hivatalos eredményeit 2013-ban tették közzé. Ezek szerint az ország lakossága 2011 októberében 20 121 641 fő volt, mintegy másfél millióval kevesebb, mint 2002-ben. A végleges adatok bizonyos szempontból kérdéseket vetnek fel, mivel úgy jutott hozzájuk a statisztikai hivatal, hogy a kérdőívekkel felvett adatokat kiegészítette különböző állami intézmények adatbázisaiban megjelenő személyekkel – akik értelemszerűen nem nyilatkoztak nemzetiségükről –, ezért csupán 18 884 800 személy nemzetiségi hovatartozását, anyanyelvét és vallását lehet megismerni az adatokból. Közülük 16 792 900 (88,9%) román, 1 227 600 (6,5%) magyar nemzetiségű, 621 600 (3,0%) pedig roma. Az anyanyelv szempontjából 90,9% a románt, 6,7% pedig a magyart jelölte meg anyanyelvként, csupán 1,3% a romát. Felekezeti hovatartozás szerint az ország lakosságának 86,5%-a ortodox, 4,6%-a római katolikus, 3,2%-a református, 1,9 százaléka pünkösdista.

3.1.5 Kisebbségi jogok

A román jogrendszerben számos jogszabály foglalkozik a nemzeti kisebbségek helyzetével.[84] Bár az alkotmány 1. szakaszának 1. cikkelye kimondja, hogy Románia egységes és oszthatatlan nemzetállam, a 6. szakasz már az 1991-ben elfogadott szövegben leszögezte, hogy *„az állam elismeri és*

84 Bővebben lásd: Fábián Gyula: *A romániai magyar kisebbség politikai képviseletének jogi keretei*. In: Nemzetfelfogások és etnopolitika Európában. Szerk. Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007. 215–297.

biztosítja a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásuk megőrzéséhez, fejlesztéséhez és kifejezéséhez". Arról is szól az alaptörvény, hogy *„a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának megtartását, fejlesztését és kifejezését célzó állami védő intézkedéseknek meg kell felelniük a többi román állampolgárhoz viszonyítva az egyenlőség és a diszkrimináció tilalma elveinek"*. A 32. szakasz értelmében továbbá *„garantált a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga anyanyelvük tanulásához és a jog ahhoz, hogy ezen a nyelven oktathassák őket; e jogok gyakorlásának a módozatait törvénnyel állapítják meg"*.

Az alkotmány 2003-as módosítása során két területen történt előrelépés a nemzeti kisebbségek helyzetével kapcsolatban: egyrészt megjelent az organikus törvények sorában a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvény, másrészt alkotmányos szintre emelték az anyanyelv-használati jogot a közigazgatásban. Az előbbi szépséghibája, hogy bár a kormány 2005-ben elfogadta a vonatkozó jogszabályt, a parlament azóta sem szavazta meg, így jelenleg nem létezik olyan törvény, amire az alkotmány hivatkozik. Az utóbbi pedig nem tekinthető újításnak, mivel az anyanyelvhasználat lehetőségét már korábban megteremtette egy törvény, ám mindenképpen fontos volt, hogy az alkotmány is elismerte: *„azokban a területi-közigazgatási egységekben, ahol az egy nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárok aránya jelentős, biztosítják az illető nemzeti kisebbség anyanyelvének használatát, szóban és írásban, a helyi közigazgatási hatóságokkal és a dekoncentrált közszolgálatokkal való kapcsolatokban, az organikus törvény feltételei között"*.

A nyelvhasználatról a *215/2001-es törvény* rendelkezik Romániában, amely kimondja, hogy azokban a közigazgatási egységekben, amelyekben egy adott nemzeti kisebbség aránya meghaladja a 20%-ot, biztosított az anyanyelv használata a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolattartásban. Ez a gyakorlatban azt jelentené, hogy a helyi és megyei tanácsok napirendjét anyanyelven is ki kellene függeszteni, biztosított lenne az anyanyelven való felszólalás lehetősége ezeknek a testületeknek az ülésein, az állampolgárok pedig szóban és írásban anyanyelvükön fordulhatnának a közigazgatási hatóságokhoz, amelyektől szintén anyanyelvükön kaphatnának választ. A feltételes mód használata azért indokolt, mivel számos esetben nem valósulnak meg ezek a jogok, ott sem szólalnak fel anyanyelven a tanácsüléseken, ahol erre a törvény lehetőséget biztosít, az anyanyelven való kommunikáció pedig számos nehézségbe ütközik a gyakorlatban, ezért sokan inkább az állam nyelvén próbálnak boldogulni a közigazgatási intézményekben.

3.1.6 A magyarok politikai képviselete Romániában

A romániai magyarság politikai képviseletére 1989. december 25-én alakult meg a Romániai Magyar Demokrata Szövetség (RMDSZ). Az érdekvédelmi szervezetként – azaz nem politikai pártként – bejegyzett szervezet támogatta a forradalmat és a Ceaușescu-rendszer bukása után Romániát irányító Nemzeti Megmentési Frontot. Ekkor fogalmazták meg a magyarság vezetői a közösség igényeit: önálló magyar egyetem Kolozsváron, anyanyelvi oktatás minden szinten, a kommunista rezsim által elkobzott egyházi vagyon visszaszolgáltatása.[85] 1990 első három hónapjában a közhangulat és az RMDSZ román szervezetekkel való kapcsolata arra engedett következtetni, hogy a román–magyar együttélés minőségileg egy új szintre léphet Romániában. A „fekete márciusként" elhíresült marosvásárhelyi események azonban véget vetettek ennek az álomnak, a halálos áldozatokkal járó pogrom jó időre meghatározta a román állam viszonyulását a magyar közösséghez.

85 Bakk Miklós: *Az RMDSZ mint a romániai magyarság politikai önmeghatározási kísérlete 1989 után.* Regio, 1999/2. 81–116.

Az 1990–1996 közötti időszakban az RMDSZ ellenzékben politizált, az országban a magyarellenes hangok rendszeresek voltak, a Szövetség folyamatos védekezésre kényszerült. Gyakoriak voltak az európai szervezetek bírálatai Románia kisebbségpolitikája irányába, elkezdődött a magyar–román alapszerződés megszövegezése, amelyet 1996-ban írtak alá. A dokumentum aláírását ellenezte az RMDSZ, mert nem foglalkozott a kisebbségek kollektív jogaival, az autonómiával, az egyházi vagyon visszaszolgáltatásával. Az RMDSZ tartózkodott a parlamentben az alapszerződés megszavazásakor.

1996-ban kormányra lépett az RMDSZ, amely az úgynevezett Demokratikus Konvencióba tömörült pártok koalíciójában vállalt szerepet.[86] Az 1996–2000 közötti időszakban fontos bukaresti pozíciókat töltöttek be az RMDSZ-t képviselő magyar politikusok, kormányzati tapasztalatra tettek szert, ám a központi kérdésekben csekély előrelépés volt érzékelhető. Az RMDSZ inkább a kormányzással foglalkozott, ekkor kezdett el háttérbe szorulni a társadalomépítési projekt. Felerősödtek az addig is meglévő belső konfliktusok a szervezetben, intézményesültek a belső törésvonalak. A belső ellenzéket megtestesítő Reform Tömörülés (RT) szerint káros volt a kormányzati szerepvállalás, mivel így nem lehet képviselni az autonómia és a párhuzamos társadalom kiépítésének projektjét. A ciklus vége felé indult be az egyházi vagyon visszaszolgáltatási folyamata, amely az RMDSZ egyik fő célkitűzése volt.

A 2000-es választások után a baloldal tért vissza a hatalomba, ám a szociáldemokratáknak nem volt meg a többségük a parlamentben, ezért az RMDSZ külső támogatást biztosított a kabinetnek. Ebben az időszakban került sor az alkotmánymódosításra, a magyarság számára számos anyanyelv-használati jogot biztosító helyi közigazgatási törvény elfogadására, a magyarországi státusztörvény körüli diplomáciai villongásokra, valamint a közpénzügyi törvény elfogadására, amely a decentralizációs folyamat egyik első lépése volt. Az RMDSZ kvázi kormányzati részvétele jól mutatott az európai integrációs folyamatban lévő Romániának, ugyanakkor ebben az időszakban sikerült számos, a magyarság számára kedvező szabályozást kidolgozni.

2003-ban került sor a Szövetség szatmárnémeti kongresszusára, amelyen megszüntették a Tőkés László által betöltött tiszteletbeli elnöki tisztséget, amivel a belső ellenzéket, a Reform Tömörülés pozícióját próbálták meg gyengíteni. Ezt követően alapították meg az ellenzék tagjai az Erdélyi Magyar Nemzeti Tanácsot (EMNT) és annak székelyföldi leágazását, a Székely Nemzeti Tanácsot (SZNT).

2004–2008 között ismét a kormánykoalíció teljes jogú tagjaként politizált az RMDSZ, a ciklus első felében biztató jelek mutatkoztak a kisebbségi témákban történő előrelépésre. Az RMDSZ 2005-ben nyújtotta be a parlamentnek a nemzeti kisebbségek jogállásáról szóló törvényt, amely tartalmazott egyfajta kulturális autonómiát is, azóta azonban nem történt előrelépés az ügyben, a tervezet továbbra is a parlament asztalán van. Ebben az időszakban számos kétoldalú kormányülést szerveztek Magyarország és Románia között, ezeken sok esetben közös infrastrukturális beruházásokról döntöttek, az érzékeny témák azonban nem kerültek napirendre.

86 Bővebben lásd: Bárdi Nándor – Kántor Zoltán: *Az RMDSZ a romániai kormányban, 1996–2000.* Regio, 2000/4. 150–186.

A 2008-as választásokat[87] követően nagykoalíció kormányozta az országot, ezúttal az RMDSZ ellenzékben volt, ám az államfőválasztás után újra kormányra lépett egy jobbközép koalíció tagjaként, melynek 2012 nyarán bekövetkezett bukása után ismét ellenzékbe vonult.

Az RMDSZ ezredforduló után intézményesült ellenzékének meglehetősen sok időbe került, amíg be tudtak jegyezni egy pártot – ez részben a rendkívül szigorú román párttörvény előírásainak volt köszönhető, részben pedig annak, hogy a hatóságok akadályokat gördítettek a bejegyzés elé. Végül 2008-ban sikerült bejegyezni a Magyar Polgári Pártot (MPP), amely el is indult a helyhatósági választásokon, ám csak a szavazatok 14%-át sikerült begyűjtenie. Ekkorra azonban már meglehetősen fagyossá vált a viszony Szász Jenő, az MPP elnöke és Tőkés László, az EMNT elnöke között. A 2007-es európai parlamenti választásokon Tőkés László függetlenként indulva a magyar szavazatok 38,42%-át kapta, ám ezt a rendkívül jó eredményt a 2008-as helyhatósági választásokon nem tudta megismételni az MPP, a magyar szavazatok zömét az RMDSZ kapta. A 2009-es európai parlamenti választásokon már szövetségben, a Magyar Összefogás listáján indult az RMDSZ és Tőkés László, az összefogásból azonban kimaradt a Szász vezette MPP. A magyar szervezetek közös listán való indulása ugyanazt az eredményt hozta, mint 2007-ben a verseny: a magasabb magyar részvételnek köszönhetően 3 EP-képviselői mandátumot.

Tőkés László és Szász Jenő, illetve az EMNT és az MPP közötti ellentétek nem csillapodtak, Szászt sikertelenül próbálták leváltani a pártelnöki tisztségről Tőkés László hívei. Ennek nyomán került sor az Erdélyi Magyar Néppárt (EMNP) 2011-es bejegyzésére, immár háromra egészítve ki a romániai magyarság politikai képviseletét felvállaló szervezetek számát.

A *2012-es helyhatósági választások*[88] alkalmával az RMDSZ továbbra is a magyar választók mintegy 85–86%-ának szavazatát szerezte meg, míg a maradék, amit 2008-ban még az MPP vitt el, nagyjából egyenlő mértékben oszlott meg a két kisebb párt (MPP, EMNP) között. Nem állt be jelentős változás az eredmények földrajzi eloszlásában sem, a két kis párt elsősorban a Székelyföldön szerzett szavazatokat, ahogyan az MPP 2008-ban. A 2012-es helyhatósági választás ugyanakkor érzékeny veszteségeket is eredményezett a magyarság politikai képviselete szempontjából (ami nem a rivalizálással, hanem a magyarság lélekszámának csökkenésével magyarázható). A 2008–2012-es ciklushoz képest már csak két megyében, Hargitában és Kovásznában van magyar vezetője a megyei tanácsnak, a Maros és a Szatmár megyei tanácselnökséget elvesztette az RMDSZ. A nagyvárosok közül Szatmárnémetiben Ilyés Gyula nem tudta megtartani polgármesteri pozícióját, itt az erőviszonyok átrendeződése miatt az RMDSZ az alpolgármesteri tisztséget sem tudta megszerezni, míg Nagyváradon szintén nem kapott alpolgármesteri pozíciót a Szövetség. Összességében kijelenthető, hogy a helyhatóságok szempontjából egyre inkább Székelyföldre, a tömbmagyar területekre szorul be a magyarság politikai képviselete.

2012-ben fordult elő először, hogy a parlamenti választásokon mind a képviselői, mind a szenátori helyekért folytatott versenyben 5% fölött teljesítő RMDSZ-nek immár magyar riválisa is volt.

87 Kántor Zoltán – Pászkán Zsolt: *Kisebbségi képviselet Romániában a 2008-as választások után.* In: Etnopolitikai modellek a gyakorlatban. Szerk. Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs. Gondolat, Budapest, 2009. 136–152.

88 Illyés Gergely – Székely István Gergő: *A 2012-es romániai helyhatósági választások tanulságai.* Kisebbségkutatás, 2012/2. 257–283.

Az Erdélyi Magyar Néppárt azonban a képviselőjelöltek esetében 47 955 szavazatot (0,64%), a szenátorjelöltek esetében pedig 58 765 voksot (0,79%) tudott csak begyűjteni, amivel az alternatív küszöböt sem lépte át.

Elmondható tehát, hogy a 2012-re immár hármassá vált magyar–magyar verseny nem vezetett az erőviszonyok jelentős átrendeződéséhez a magyar közösségen belül. Az RMDSZ némileg növelte fölényét, a képviselőjelöltek esetében a szavazatok 89, a szenátorjelöltek esetében 87%-át szerezte meg. Az RMDSZ végül 18 mandátumot szerzett a képviselőházban és 9-et a szenátusban. Ennél is fontosabb azonban, hogy a Szövetség relatív parlamenti súlya is csökkent, hiszen a választási törvény miatt 588 fősre duzzadt parlamentben már csak 4,59%-ot képviselnek a magyar honatyák, szemben az előző időszak 6,8%-ával.[89]

1. táblázat: Az RMDSZ (és az EMNP) szereplése a romániai parlamenti választásokon (1990–2012)

Választás	Képviselőház			Szenátus		
	Szavazat	%	Mandátum	Szavazat	%	Mandátum
1990	991 601	7,23	29	1 004 353	7,20	12
1992	811 290	7,46	27	831 469	7,58	12
1996	812 628	6,64	25	837 760	6,82	11
2000	736 863	6,80	27	751 310	6,90	12
2004	628 125	6,17	22	637 109	6,23	10
2008	425 008	6,17	22	440 449	6,39	9
2012 RMDSZ	380 656	5,13	18	388 528	5,23	9
2012 EMNP	47 955	0,64	0	58 765	0,79	0

3.2 SZLOVÁKIA

3.2.1 Történeti áttekintés

Az 1980-as években a Szovjetunióban és a szovjet befolyási övezethez tartozó kelet-közép-európai államokban is társadalmi, politikai és gazdasági változások kezdődtek. A lengyelországi Szolidaritás mozgalom, a gorbacsovi „*peresztrojka*" és „*glasznoszty*", a magyarországi gazdasági és politikai változások hatására aktivizálódtak a csehszlovák ellenzéki mozgalmak is. 1989. november 17-én a prágai diákok hatalmas megmozduláson emlékeztek meg az 1939-es prágai eseményekről, amikor Adolf Hitler parancsára a náci Németország bezáratta az összes cseh- és morvaországi felsőoktatási intézményt, több száz diákot letartóztattak, többeket pedig kivégeztek. A megmozdulásra érkező diákok azonban kommunizmus-ellenes jelszavakat kiabáltak, s a megemlékezés hivatalos része után Prága központjába indult a tömeg. A tüntetést a rendőrség brutális módon oszlatta fel, kiváltva ezzel az egész ország felháborodását. Pár nap múlva már százezres tiltakozó megmozdulások voltak országszerte,

89 Illyés Gergely: *Parlamenti választások Romániában: gyengülő magyar érdekképviselet a törvényhozásban.* Kisebbségkutatás, 2012/4. 754–766.

és a megdönthetetlennek tartott kommunista vezetés néhány nap után kénytelen volt átadni a hatalmat az ellenzéki, civil alapon szerveződő mozgalmaknak. November 18-án Vágsellyén megalakult a Független Magyar Kezdeményezés, amely a csehszlovákiai magyarok érdekeit volt hivatott képviselni és védeni, november 19-én Václav Havel drámaíró vezetésével létrejött a Polgári Fórum (*Občanské fórum,* OF), másnap pedig Szlovákiában alakult meg a Nyilvánosság az Erőszak Ellen (*Verejnosť proti násiliu,* VPN) mozgalom. November 24-én lemondott Csehszlovákia Kommunista Pártja Központi Bizottsága főtitkára, Miloš Jakeš, november 27-én pedig a demokratikus átmenetet támogató általános sztrájk kezdődött. Az országot megbénító sztrájkok hatására a Szövetségi Gyűlés törölte az alkotmányból a párt vezető szerepére vonatkozó cikkelyt. Pár nappal később kommunista többségű kormány alakult, amelyet azonban a nyilvánosság nem fogadott el. December 10-én Gustáv Husák köztársasági elnök kinevezte a nemzeti egyetértés kormányát, amelyben a tíz kommunista miniszter mellett 11 nem kommunista tárcavezető kapott helyet. Husák ugyanaznap lemondott, és 1989. december 29-én a szövetségi parlament Václav Havelt választotta meg Csehszlovákia köztársasági elnökének. A november 17-i diáktüntetéssel kezdődött eseménysorozat, amely végső soron vér nélkül lezajlott hatalomváltást jelentett, a *bársonyos forradalom* elnevezést kapta.

A békés átmenetet követően megkezdődött a szocialista politikai–gazdasági rendszer lebontása és az új struktúrák kiépítése a politikai pluralizmus alapján. 1990 júniusában megtartották az első szabad parlamenti választásokat, miközben a politikai ellentétek mellett az átmenetből származó gazdasági nehézségek is felszínre kerültek. Tovább nehezítették a helyzetet a csehek és a szlovákok közti ellentétek a közös államforma, a nemzeti köztársaságok és a szövetségi állam jogköreinek megosztása kérdésében. A cseh és a szlovák politikai vezetők között 1990 tavaszán alakult ki feszültség az állami szimbólumokra és az állam elnevezésére vonatkozó törvény tárgyalása során. Ez volt az úgynevezett *kötőjel-háború*, amelyet Szlovákiában tüntetések kísértek, és amelynek eredményeként az ország elnevezése 1990. április 20-án Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság lett. Az 1992 júniusában megtartott törvényhozási választások alkalmával Csehországban a jobboldali-konzervatív, szorosabb föderációt szorgalmazó tömörülések győztek, míg Szlovákiában a függetlenedést zászlajára tűző Demokratikus Szlovákiáért Mozgalom (Hnutie za demokratické Slovensko, HZDS) vezetésével alakult kormány. A két kormányfő, a cseh Václav Klaus és szlovák kollégája, Vladimír Mečiar 1992 második felében több tárgyalási fordulót követően egyeztek meg arról, hogy a föderális Csehszlovákiát két nemzetállamra bontják szét. 1992. július 17-én a pozsonyi parlament kihirdette a Szlovák Köztársaság szuverenitását, három nappal később pedig lemondott köztársasági elnöki posztjáról a csehszlovák állam megmaradását szorgalmazó Václav Havel. 1992. szeptember 1-jén a szlovák parlament elfogadta az önálló Szlovák Köztársaság alkotmányát. A cseh és a szlovák politikai vezetés ezt követően a szövetségi parlamenttel 1992. november 25-én alkotmányos törvényt fogadtatott el, amely kimondta a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság 1992. december 31-ével történő megszűnését.[90]

Szlovákia (hivatalos nevén: Szlovák Köztársaság) 1993. január 1-jén jött létre a Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság utódállamaként. Ezzel egy olyan új államalakulat jött létre, amely korábban nem rendelkezett a közép-európai nemzetekhez hasonló államisággal. A független, az alaptörvény szerint a szlovákok államaként meghatározott Szlovákia elmúlt két évtizedes története három főbb szakaszra bontható.

90 Hamberger Judit: *Csehszlovákia szétválása: egy föderációs kísérlet kudarca*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1997.

A függetlenség elnyerésétől az 1998-as választásokig tartó *első időszakot* erős többségi nacionalizmus, Szlovákia gazdasági lesüllyedése, valamint az ország nemzetközi elszigetelődése jellemezte, ami az Európai Unióhoz és a NATO-hoz való csatlakozási lehetőségének minimálisra csökkenésében mutatkozott meg leginkább. Az időszak meghatározó politikusa Vladimír Mečiar, a HZDS vezetője volt, aki 1993 és 1998 között egy féléves periódust leszámítva az ország miniszterelnöke volt. A *Mečiar vezette* kormányokat nacionalista kisebbségpolitika jellemezte, amely folyamatos korlátozó és támadó magatartásával állandó védekezésre kényszerítette a szlovákiai magyar politikai pártokat.

A *második szakasz*, Mikuláš Dzurinda miniszterelnök hivatali idejének nyolc éve (1998–2006), a gazdasági konszolidáció és az euroatlanti integráció sikeres véghezvitelének időszaka volt. Ebben az időszakban a nemzeti kisebbségek jogai terén pozitív irányú elmozdulás volt tapasztalható, igaz, csak csekély mértékben. Mind 1998-ban, mind pedig 2002-ben bekerült a kormánykoalícióba a Magyar Koalíció Pártja (MKP). Mikuláš Dzurinda miniszterelnöksége alatt Szlovákiának sikerült kitörnie a nemzetközi elszigeteltségből, és az ország 2004-ben az Európai Unió és a NATO tagja lett. A második Dzurinda-kormány kemény gazdasági megszorításokkal járó reformjai nyomán az ország az unió új tagjainak élvonalába küzdötte fel magát.

A *harmadik*, 2006 óta tartó szakasz meghatározó személyisége az Irány-Szociáldemokrácia (Smer) vezetője, Robert Fico, aki előbb a 2006-os, majd a 2012-es előrehozott parlamenti választások eredményeként lett Szlovákia miniszterelnöke. Az első Fico-kormányban a Smer koalíciós partnerei a Ján Slota vezette ultranacionalista Szlovák Nemzeti Párt (Slovenská Národná Strana, SNS) és a HZDS voltak. Mečiar és Slota pártjainak kormányra kerülése erőteljes nemzetközi visszatetszést váltott ki, Fico az Európai Szocialisták Pártja *(*Party of European Socialists, PES) előtt is magyarázkodni kényszerült, amely végül fel is függesztette a Smer tagságát. Robert Fico a nemzetiségi jogokat illetően a status quo megtartását ígérte, ám előre látható volt, hogy ezt a vállalását nem fogja teljesíteni, hiszen koalíciós partnerei olyan pártok lettek, amelyek az 1990-es években közösen kormányozva súlyos károkat idéztek elő a szlovákiai magyarok jogbiztonságában, elsősorban a nemzetiségi oktatás és a nyelvhasználati jogok területén. 2006 és 2010 között, részben a nemzetközi gazdasági válságnak köszönhetően, részben a rossz államháztartási politika miatt a szlovák gazdaság növekedése megtorpant. A gazdasági visszaeséssel párhuzamosan megjelenő szociális elégedetlenségek elkendőzésére a kormány meghatározó politikusai gyakran folyamodtak nacionalista-soviniszta retorikához, amelynek kárvallottjai leginkább természetesen Szlovákia legnagyobb lélekszámú nemzeti kisebbsége, a magyarok lettek. Az első Fico-kormány idején került sor az államnyelvtörvény szigorítására és a szlovák állampolgársági törvény módosítására, utóbbinak egyértelmű célja volt, hogy az országban élő magyarok ne tudjanak élni a magyarországi kedvezményes honosításról szóló jogszabály nyújtotta lehetőségekkel. Ezekben az években került sor a médiában is nagy visszhangot kiváltott olyan ügyekre, mint – az utcán magyarul beszélő – Malina Hedvig nyitrai diáklány megverése, Sólyom László köztársasági elnök Szlovákiából történő kitiltása, a második világháború után a magyar és német kisebbség jogfosztását kimondó, következményeiben máig ható Beneš-dekrétumok parlamenti határozattal való megerősítése, vagy a dunaszerdahelyi DAC-stadionban történt indokolatlan és brutális rendőri szurkolóverés. 2010-ben a Smer ugyan megnyerte a választásokat, de Fico pártja koalíciós partner híján nem tudott kormányt alakítani. A miniszterelnök Iveta Radičová *(*Slovenská demokratická a kresťanská únia, SDKÚ*)* lett; a vezetésével megalakult jobbközép-liberális kormány pártjai között azonban hatalmas ideológiai szakadékok voltak gazdasági és társadalmi kérdésekben egyaránt. A másfél éves nehéz kormányzás végül azzal zárult, hogy a kormányfő az eurós pénzügyi mentőcsomag (EFSF) kibővítéséről szóló szavazást összekötötte kormánya sorsával. A parlament a

bizalmi szavazással összekötött voksoláson nem szavazta meg a mentőcsomagot, így Radičová 2011 októberében megbukott. A 2012 márciusában lezajlott előrehozott parlamenti választásokon az addig kormányzó jobboldali és liberális pártok súlyos vereséget szenvedtek, a Smer pedig megszerezte a törvényhozási mandátumok abszolút többségét, így egy-párti kormány alakult, élén Robert Ficóval. A második Fico-kormány időszakában a magyarellenes retorika csökkent ugyan, de korántsem kielégítő mértékű a kisebbségi jogok tiszteletben tartása.

3.2.2 Közjogi berendezkedés

A Szlovák Köztársaság államszerkezetét tekintve egységes állam, kormányformája parlamentáris köztársaság. Az egykamarás, 150 tagú törvényhozás képviselőit négyévente választják. A választási rendszer arányos elvű, a választópolgárok a pártok által összeállított listákra szavazhatnak, és lehetőségük van, hogy a kiválasztott listán legfeljebb négy preferenciális szavazatot adjanak le. A jelöltlista sorrendje akkor változik, ha a jelöltek valamelyike az adott pártlistára leadott összes szavazat három százalékát megkapta. A választás során az egész ország területe egyetlen választókerületet képez. A parlamentbe való bejutási küszöb öt százalék, amelyet az 1998-as választásokat megelőzően emeltek meg három százalékról. A két vagy három pártból álló választási koalíciónak hét, az ennél is több tagból álló koalíciónak tíz százalék a parlamenti küszöb.

A végrehajtó hatalom legfelsőbb szerve a kormány. A kormányfőt a köztársasági elnök nevezi ki. A miniszterelnök javaslatára az államfő nevezi ki és menti fel a minisztereket. A kormány a tevékenységéért a törvényhozásnak felel, amely bármikor bizalmatlanságot szavazhat neki. A bizalmatlanság szólhat az egész testületnek, de szólhat egy konkrét miniszternek is, akit ilyenkor az államfő köteles visszahívni. A parlamenti ellenzék Szlovákiában gyakran él az egyes miniszterek ellen irányuló bizalmatlansági indítványokkal, igaz, különösebb siker nélkül. A kormányfőnek megszavazott bizalmatlanság az egész kormány bukását vonja maga után.[91]

A közvetlenül választott köztársasági elnök az állam feje, mandátuma öt évre szól, tisztségében egyszer újraválasztható. Jelöltet az államfői posztra tizenöt parlamenti képviselő vagy tizenötezer választópolgár petíció formájában állíthat.

3.2.3 Közigazgatás

Szlovákia közigazgatási szempontból községekre, városokra, járásokra és megyékre (más megnevezés szerint kerületekre) oszlik. A települések önálló területi önkormányzati és közigazgatási egységek. A település élén a polgármester áll, mellette működik a települési képviselő-testület; a városvezető és az önkormányzati képviselők megbízatása négy évre szól. Magasabb szintű önkormányzati egységek a megyék, amelyek járásokra tagolódnak. A járási rendszer reformjára 1996-ban került sor, a járások száma az addigi 38-ról 79-re nőtt. A járások kialakítását jelentős aránytalanság jellemezte: a szlovákok lakta területeken kisebb területű és lélekszámú járásokat hoztak léte, míg a magyarok által lakott települések többségét néhány nagy járásba vonták össze. 2001-ben alakultak meg a megyei önkormányzatok, ezzel együtt megkezdődött az államigazgatási hatáskörök decentralizálása. A megye szervei a megyei képviselő-testület és a megyei elnök, a képviselőket és a

91 Halász Iván: *Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve.* PPKE BTK – Szent Adalbert Közép-Európa Kutatócsoport, Piliscsaba–Esztergom, 2008.

megyefőnököt a megye lakosai választják négy évre. A nyolc megye kialakítása során olyan tervezetet fogadtak el, amely nem vette figyelembe egyes régiók földrajzi határait, és a túlnyomórészt magyarok által lakott területeket észak–dél irányban megosztotta. Ennek köszönhetően magyar többségű megye nem jöhetett létre, sőt, a magyarok csak két megyében, a nagyszombatiban és a nyitraiban érik el a húsz százalékot.

3.2.4 Etnikai és nyelvi viszonyok

Szlovákiában legutóbb 2011-ben tartottak népszámlálást, ennek alapján az ország lakossága mintegy 5,4 millió fő, ebből 4,35 millióan vallották magukat szlováknak. Tíz év alatt 9,7%-ról 8,5%-ra csökkent a Szlovákiában élő magyarok számaránya az összlakossághoz képest. Míg a 2001-es népszámlálás adatai szerint Szlovákiában 520 528-an vallották magukat magyar nemzetiségűnek, ez a szám 2011-re 458 467-re csökkent. A húsz évvel ezelőtti adatokhoz képest még riasztóbb a magyarok fogyása, 1991-ben ugyanis még 567 297 volt a szlovákiai magyarok lélekszáma. Megyék szerinti elosztásban legtöbben a nyitrai (24,6%), a nagyszombati (21,8%) és a besztercebányai (10,2%) megyében vallották magukat magyarnak. 2001-hez képest az egyedüli jelentősebb létszámnövekedést a roma etnikumhoz tartozók csoportja tudhatja magáénak. A roma lakosság az ország összlakosságához viszonyított aránya ugyanis 2011-re elérte a két százalékot, számbelileg pedig meghaladta a 105 ezret; szakértők szerint a valóságban a romák száma félmillió körül lehet. A 2011-es szlovákiai népszámláláson a lakosság hét százaléka, közel négyszázezer személy nem nyilatkozott nemzetiségi hovatartozásáról, tíz évvel korábban ez az arány egy százalék volt.

Jelentősen csökkent azoknak a száma is, akik Szlovákiában magyar anyanyelvűnek vallották magukat. 2011-ben 508 714-en (9,4%), 2001-ben még 572 929-en (10,7%) vallották magukat magyar anyanyelvűnek. A felmérés szerint 8,7% azoknak a szlovákiai állampolgároknak a számaránya, akik saját bevallásuk szerint otthon leggyakrabban a magyar nyelvet használják. Ehhez képest eltérést mutat azoknak az aránya, akik nyilvános közegben is leggyakrabban a magyar nyelvet használják, ennél a kérdésnél ugyanis 7,3%-nyian jelölték meg válaszként a magyar nyelvet. Szlovák anyanyelvűnek a lakosság 80,7%-a vallotta magát, és ki kell emelni, hogy az anyanyelv kategóriájában is magas, hét százalékos volt az anyanyelvről nem nyilatkozók aránya.

3.2.5 Kisebbségi jogok

Szlovákiában számos jogszabály foglalkozik a nemzeti kisebbségek helyzetével, a legfontosabb ezek közül az államnyelvtörvény és a kisebbségi nyelvhasználati törvény. Azért ezen jogszabályok ismertetését tekintjük fontosnak, mert a nyelv az egyik legfontosabb identitásképző és identitás-megtartó tényező.[92]

Az *államnyelvtörvény*t 1995-ben fogadták el, azóta két jelentősebb módosítása történt: 2009-ben a Fico-kormány szigorította, a Radičová-kormány pedig enyhítette a rendelkezéseit. Az államnyelvtörvény 2009-es módosítása többek között arról rendelkezett, hogy a nyilvános érintkezésben szlovákul kell használni a helyi földrajzi elnevezéseket, az egészségügyi és szociális intézményekben csak ott beszélhet a kiszolgáló személyzet magyarul a pácienssel, ahol legalább húsz százaléknyi

92 Szarka László: *A szlovákiai etnopolitikai status quo. A részvételi modell ellentmondásai*. In: Etnopolitikai modellek a gyakorlatban, i. m. 243–257.

magyar él. A jogszabály szerint a törvény rendelkezéseit megsértő természetes vagy jogi személy akár ötezer eurós pénzbüntetést kaphatott. 2011-ben a jobbközép kormány kezdeményezésére a pozsonyi parlament ötezerről kétezer-ötszáz euróra csökkentette a szlovák államnyelvtörvény megsértéséért kiszabható pénzbüntetés felső határát. Büntetéseket csak állami és önkormányzati szervek kaphatnak, azok is csak olyan esetben, ha közigazgatási információkat, valamint az állampolgár biztonságát, egészségét, vagyonát veszélyeztető információt nem közölnek államnyelven. Azokon a településeken, ahol a kisebbségek aránya eléri a húsz százalékot, a képviselő-testületek ülésein használható az adott kisebbség nyelve is. Az egészségügyi intézményekben ismét szabadon használható a kisebbségi nyelv, ha a felek megértik egymást. A módosított jogszabályban azonban benne van, hogy a személyzet nem köteles ismerni a kisebbségi nyelvet. Kikerült a jogszabályból az a tétel is, miszerint a regionális és a helyi közigazgatási szerveknek felügyelniük kellett a törvény betartását és az államnyelv használatát.[93] Ugyanakkor a jogszabály továbbra is megfogalmazza az államnyelvtörvény primátusát más jogszabályokkal – így például a kisebbségi nyelvhasználati törvénnyel – szemben.

A *kisebbségi nyelvhasználati törvény* legutóbbi módosítására 2011-ben került sor. A jogszabály a kisebbségi nyelvhasználati küszöböt a korábbi húszról tizenöt százalékra csökkentette, vagyis amennyiben egy településen az egy adott kisebbséghez tartozók száma eléri a tizenöt százalékot, úgy az adott nyelv alkalmazható a hivatali érintkezés során, illetve a helységnévtáblák is két- vagy többnyelvűek lehetnek. A szabályozás szépséghibája, hogy csak abban az esetben kerülhetnek újabb falvak ezen települések jegyzékbe, ha két, egymást követő népszámlálás megerősíti az adott nemzeti kisebbség legalább tizenöt százalékos arányát az adott településen. A jegyzékből való törléshez három népszámlálás adatai és a tizenöt százalékos határ alá csökkenés szükségesek. Ez utóbbi szabályozás pozitívuma, hogy 2031-ig egyetlen szlovákiai magyar község sem veszti el kétnyelvű státuszát. Probléma ugyanakkor, hogy a törvényben nem szerepel a nemzetiségek nyelvét ismerő hivatalnokok alkalmazásának kötelessége.

A legnagyobb gondot az jelenti, hogy a kisebbségi nyelvi jogok gyakorlati alkalmazása különböző okok (például jogszabályi ellentmondások, szükséges anyagi források hiánya) miatt korántsem valósul meg maradéktalanul.

3.2.6 A magyarok politikai képviselete Szlovákiában

Az intézményi és területi autonómiával nem rendelkező kisebbségek esetében felértékelődik a politikai képviselet (pártok) tevékenysége, amely a parlamentáris demokráciákban a leghatékonyabb módja az érdekérvényesítésnek. Kelet-Közép-Európában a nemzeti kisebbségek érdekeit megjelenítő etnikai pártok a demokratikus átmenet során, a többségi pártokkal egyszerre jelentek meg a politikai palettán.

A csehszlovák kommunista államvezetés az 1968-as prágai tavasz elfojtása után erőteljes asszimilációs politikát folytatott, ennek következtében felgyorsult a magyarlakta régiók etnikai összetételének változása. A kisebbségi jogok korlátozása ellen lépett fel az 1978-ban alakult Csehszlovákiai Magyar Kisebbség Jogvédő Bizottsága Duray Miklós vezetésével, amely a régió első kisebbségi

93 Fiala-Butora János: *A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában*. In: Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai. Szerk. Eplényi Kata – Kántor Zoltán. Lucidus, Budapest, 2012. 144–171.

magyar politikai szervezetének számított, egyben az 1989 után alakult kisebbségi jogvédő mozgalmak előfutára volt.[94]

A bársonyos forradalmat követő politikai–társadalmi átalakulás megnyitotta az utat a felvidéki magyarság politikai szerveződése előtt. Az első időszakban három magyar politikai pártképződmény (Magyar Polgári Párt, Magyar Kereszténydemokrata Mozgalom, Együttélés Politikai Mozgalom) alakult, és ezek hosszú éveken keresztül meghatározó elemei voltak a szlovákiai magyarok politika életének. Csehszlovákiában a demokratikus átmenet, a bársonyos forradalom napjaiban a magyarok hozták létre az első, demokratikus elvek mentén felépülő politikai mozgalmat. Ez volt a Független Magyar Kezdeményezés (FMK), 1990 elején az FMK lett az első bejegyzett demokratikus politikai párt Szlovákiában. Az FMK 1992-ben a Magyar Polgári Párt (MPP) nevet vette fel. 1990 elején alakult meg Duray Miklós vezetésével az Együttélés Politikai Mozgalom, amely alapvetően a kereszténydemokrata értékrendet vallotta magáénak, így nem meglepő, hogy a párt az ugyancsak 1990 elején létrehozott Magyar Kereszténydemokrata Mozgalommal (MKDM) közösen indult az 1992. évi választásokon.[95]

Az 1992-es törvényhozási választásokon az Együttélés–MKDM közös listáját a választók 7,42%-a támogatta, ami 14 mandátumot eredményezett a 150 tagú Szlovák Nemzeti Tanácsban. Az MPP 2,29%-ot elérve nem jutott be a parlamentbe, ami a párt politikájának módosítását tette szükségessé. Az MPP végül az 1994-es parlamenti voksolásra választási koalíciót kötött a másik két magyar párttal. Az így létrejött Magyar Koalíció a harmadik legjobb eredményt érte el a választásokon, ugyanis a választási szövetség 10,18 százalékos eredményével 17 képviselői helyet szerzett.

A Magyar Koalíció Pártja (MKP) életre hívása közvetlenül annak köszönhető, hogy a *Mečiar*-kormány módosította a választójogi törvényt, és megemelte a parlamentbe jutáshoz szükséges küszöböt. A magyar pártok, félve attól, hogy választási koalícióként nem tudják átlépni a magasabb küszöbértéket, az egyesülés mellett döntöttek. Ennek megfelelően a Magyar Koalíció Pártja (MKP) létrejötte, vagyis az Együttélés, az MKDM és az MPP egyesülése kényszerházasságnak tekinthető, mégis, az egységes, nemzetiségi alapon szerveződő MKP megalakulása lényegesen hozzájárult a szlovákiai magyarok önértékelésének javulásához, jelentős stabilizáló hatást gyakorolt az egész szlovák belpolitikára, továbbá elősegítette a szlovák–magyar kapcsolatok javulását.

A fentiek alapján elmondható, hogy a felvidéki magyarság érdekmegjelenítését és érdekérvényesítését magukra vállaló pártok a szlovákiai magyar társadalmon belül többpártrendszert jelenítettek meg, a magyar tömörülések ugyanakkor külön-külön nem tudták a lehető legnagyobb hatékonysággal ellátni közösségmegtartó és közösségépítő feladatukat. Bár a szlovákiai magyar pártrendszer 1998-ig plurális maradt, az 1992-es és az 1994-es parlamenti választásokon is választási koalíciók létrehozását tekintette elsődlegesnek az Együttélés és az MKDM is, amelyekhez kényszerűségből az MPP is csatlakozott. Végül az 1998-as voksoláskor a magyar pártok már az egységes MKP-n belül segítették a többségi jobboldali ellenzéket a populista-nacionalista, az országot az euro-atlanti integrációtól eltávolító kormány megdöntésében.

---

94 Duray Miklós: *Kettős elnyomásban. Dokumentumok a csehszlovákiai magyarság helyzetéről és jogvédelméről, 1978–1989.* Madách, Pozsony, 1989.

95 *Magyarok Szlovákiában (1989–2004). Összefoglaló jelentés a rendszerváltástól az Európai Uniós csatlakozásig.* Szerk. Fazekas József – Hunčik Péter. Lilium Aurum – Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja–Dunaszerdahely, 2006.

Az MKP két cikluson keresztül (1998–2006) volt tagja a szlovák kormánynak, 1998-ban tizenöt, 2002-ben húsz parlamenti képviselővel rendelkezett a párt. Az első kormányzati ciklusban az MKP a magyarság számára alapvetően fontos kérdésekben nem tudott eredményt elérni (például: önálló magyar egyetemi kar létrehozása, a magyarság számára kedvező közigazgatási reform véghezvitele). Előrelépésnek tekinthető ugyanakkor, hogy létrejött az emberi- és kisebbségi jogokért felelős miniszterelnök-helyettesi poszt, melyet 1998 és 2006 között Csáky Pál (MKP) töltött be. Az első kormányzati ciklus eredménye az is, hogy az MKP kormányzati szereplése nagyban hozzájárult ahhoz, hogy megkezdődhettek Szlovákiával az uniós csatlakozásról szóló tárgyalások. A második Dzurinda-kormány idején az MKP a kisebbségi nyelvhasználat terén, a nevesítetlen földek önkormányzati tulajdonba adásával részeredményeket tudott felmutatni. A párt legnagyobb sikere, hogy Révkomáromban sikerült létrehozni az első önálló szlovákiai magyar felsőoktatási intézményt, a Selye János Egyetemet, amely 2004 szeptemberében kezdte meg működését.

A felvidéki magyar politika történetének következő jelentős pontja 2009 áprilisa, amikor Bugár Béla korábbi MKP-elnök és három társa kilépett a 2006-tól, az első Fico-kormány óta ellenzékben lévő párt frakciójából, majd pár hónappal később bejelentették a szlovák–magyar vegyes párt létrehozását. Ezzel egy teljesen új típusú párt, az interetnikus Most–Híd jött létre. A Most–Híd saját meghatározása szerint valamennyi szlovákiai nemzeti kisebbség és etnikum egyforma képviselete mellett az „együttműködés pártjaként" a kisebbségek és a többségi társadalom egymáshoz közelítését tűzte zászlajára. A tömörülés, listáján számos szlovák személyiséggel, a 2010-es és a 2012-es törvényhozási választásokon is jobb eredményt ért el az MKP-nál: mindkétszer bekerült a szlovák parlamentbe, míg az etnikai alapon szerveződő MKP néhány ezer voks híján sikertelenül próbálta meg átlépni a választási küszöböt. Itt jegyzendő meg, hogy a második kudarcot követően az MKP a névváltoztatás szükségességét belátva, a nevében szereplő „Koalíció" szót a „Közösség" szóra cserélte.[96]

Röviden érdemes szólnunk az MKP és a Most–Híd párt, azaz az etnikai és az interetnikus párt közti különbségről. Ha a magyar közösség érdekei szempontjából elemezzük a két párt tevékenységét, akkor elmondhatjuk, hogy a magyar közösséget sújtó legfontosabb problémák (állampolgárság, nyelvhasználat, oktatási–kulturális intézményrendszer) szerepelnek mindkét szervezet programjában, azonban míg az MKP esetében ezek a leghangsúlyosabb követelések, addig a Most–Híd programjának ezek csupán általános elemei. A magyarság önigazgatásra való törekvése kapcsán megállapítható, hogy az autonómiának megfelelő önrendelkezési jog követelése csak a tisztán etnikai párt, az MKP tézisei között található meg. A Most–Híd a választásokon bőségesen számíthat a szlovák nemzetiségűek voksaira, míg az MKP a magyarok által nem lakott járásokban csak néhány tucatnyi voksot képes megszerezni.

A felvidéki magyar politikai elitnek hosszabb-rövidebb ideje a legkülönbözőbb problémákra kell megoldást találnia, amely csak az etnikai szempont középpontba helyezésével – a magyar közösség érdekeit szem előtt tartva – érhető el. Ezek közé tartozik az állampolgársági törvény kérdése, a nyelvhasználati jogok kiterjesztése, ehhez kapcsolódóan a kisebbségi nyelvtörvény és az államnyelvtörvény ellentmondásainak feloldása, de ide sorolhatjuk a *Beneš*-dekrétumok szlovák jogrendből való törlésének máig elodázott szükségességét, vagy a szimbolikus politizálás kapcsán a szlovák alkotmány kirekesztő, csak a szlovákokat államalkotó tényezőként elismerő preambulumának módosítását. Az egyik legnagyobb kihívást az jelenti, hogy milyen módon tudnak hatni a felvidéki

96 Rákóczi Krisztián: *Előrehozott parlamenti választások Szlovákiában – 2012, a magyar politikai esélyek csökkenése.* Kisebbségkutatás, 2012/2. 211–225.

magyarság kedvezőtlen demográfiai folyamataira, amelyek következtében a rendszerváltoztatás óta húsz százalékkal csökkent a magát magyarnak valló szlovák állampolgárok száma. Kérdés, sikerül-e kidolgozni hatékony programokat arra, hogy a magyar szülők ne szlovák iskolába írassák gyermekeiket, amely út egyértelműen az önkéntes asszimilációhoz vezet.

2. táblázat: Az etnikai magyar pártok és az interetnikus magyar–szlovák párt parlamenti választásokon elért eredményei (1990–2012)

Választás éve	*A választáson induló pártok, koalíciók*	*Szavazatok száma*	*Szavazatok aránya*	*Képviselői hely*
1990	Együttélés – MKDM	292 636	8,66%	14
1992	Együttélés – MKDM	228 885	7,42%	14
	Magyar Polgári Párt	70 689	2,29%	0
1994	Magyar Koalíció	292 936	10,18%	17
1998	Magyar Koalíció Pártja	306 623	9,12%	15
2002	Magyar Koalíció Pártja	321 069	11,16%	20
2006	Magyar Koalíció Pártja	269 111	11,68%	20
2010	Magyar Koalíció Pártja	109 638	4,33%	0
	Most–Híd	205 538	8,12%	14
2012	Magyar Koalíció Pártja	109 483	4,29%	0
	Most–Híd	176 088	6,90%	13

3.3 SZERBIA

3.3.1 Történeti áttekintés

Szerbia az első világháborúból a győztesek oldalán került ki. 1918-ban megalakult a Szerb–Horvát–Szlovén Királyság (1929-től Jugoszlávia a neve), amelyhez hozzácsatolták a Magyar Királyságtól a trianoni békeszerződés által elvett Délvidéket, amely nagyjából megfeleltethető a mai Vajdaságnak. Ezen a területen ekkor igen jelentős számban (kb. 420 ezer fő) éltek magyarok (illetve németek és más nemzetiségek is), akik az új államban kisebbségi helyzetbe kerültek. A kisebbségek érdekérvényesítése és jogainak védelme (anyanyelvű oktatás, kultúra stb.) nem volt megoldott, ez is hozzájárult ahhoz, hogy a két világháború között sok magyar (és más nemzeti kisebbség is) elvándorolt a délszláv államból, vagy beolvadt (asszimilálódott) a többségi nemzetbe. 1941-ben a magyar hadsereg visszafoglalta a Bácskát (a Bánátra Németország fenntartotta igényét). A bevonulást követően – a szerb partizánakciókra válaszul – a magyar hadsereg túlkapásokkal terhelt razziája során több ezer szerb és zsidó esett áldozatul, amely *„hideg napok”* néven vált hírhedtté. A felelősöket azonnal bíróság elé állították és elítélték. A *„kis magyar világ”* nem tartott hosszú ideig, hiszen Tito vezetésével a szerb partizáncsapatok a németek ellen fordultak, s visszaszerezték területeiket. A partizánakciók részeként 1944–1945. fordulóján úgymond az újvidéki hideg napokra adott bosszúként a szerbek több tízezer magyart végeztek ki, de a németektől is nagy emberáldozatot követelt meg a vérengzés. Csúrog, Zsablya, Mozsor teljes magyar lakosságát kollektív bűnössé nyilvánították, szülőföldjéről elűzték. A határozatok hatályon kívül helyezése – az ígéretek ellenére – adminisztrációs

okokra hivatkozva még várat magára. 2010-ben Magyar–Szerb Akadémiai Vegyes Bizottság jött létre, amelynek feladata, hogy tudományosan feltárja és dokumentálja az eseményeket, így az áldozatok pontos száma várhatóan pár éven belül meghatározható lesz. 1945-ben a Vajdaság tehát ismételten a délszláv állam határain belül találta magát.[97]

Jugoszlávia föderatív alapon szerveződő szocialista állam volt (tagjai: Szerbia, Horvátország, Szlovénia, Bosznia-Hercegovina, Macedónia, Crna Gora [mai nevén Montenegró], továbbá két autonóm tartomány: a Vajdaság, illetve Koszovó és Metóhia), de nem tagozódott be a kelet-európai kommunista blokkba, és a hidegháború alatt is függetlenségre törekedett mind a Szovjetuniótól, mind az Amerikai Egyesült Államoktól. Az ország vezetője 1945-től haláláig Josip Broz Tito volt, aki arra törekedett, hogy a délszláv testvériség szellemében integrálja és összefogja a Jugoszlávia területén élő népeket. Ennek bizonyos előnyeit a jugoszláviai magyar kisebbség is élvezte, hiszen a kommunista országok között itt rendelkeztek a legtöbb joggal a kisebbségek az oktatás, kultúra területén, de a Jugoszláv Kommunista Pártban is számarányuknak megfelelően voltak képviseltetve a kisebbségek. Ez természetesen nem jelentette a kisebbség nemzeti alapon történő érdekérvényesítését, pozitívum volt viszont, hogy látványosan nem diszkriminálták a kisebbségekhez tartozó személyeket, de a testvériség-egység eszméje oldotta a nemzeti identitást.

A jugoszláv eszmeiség Tito 1980-ban bekövetkezett halálával gyengülni kezdett, majd a fellángoló nacionalizmusok végleg romba döntötték a délszláv államot. Az 1980-as években hatalomra kerülő Slobodan Milošević a szerb érdekeket helyezte mindenek fölé, amelyre válaszul a föderáció többi tagja a függetlenedést tűzte ki célul. Az ellentétek hamarosan fegyveres konfliktusba csaptak át, amelyek egyes helyeken az 1990-es évek végéig elhúzódtak. 1991-ben Szlovénia, Horvátország és Macedónia, 1992-ben Bosznia-Hercegovina kiáltotta ki függetlenségét (a háború Horvátországban és Boszniában is 1995-ig tartott). Hivatalosan 1992-ben szűnt meg a Jugoszláv Szocialista Szövetségi Köztársaság. 2003-ig Jugoszláv Szövetségi Köztársaság néven Szerbia és Montenegró részvételével működött tovább a jugoszláv állam, majd 2003-tól Montenegró 2006-os kiválásáig Szerbia és Montenegró volt az ország hivatalos megnevezése. 2008-ban Koszovó kikiáltotta a függetlenségét Szerbiától, amit a szerbek nem, de a legtöbb európai ország (köztük Magyarország is) és az Egyesült Államok is elismert. A Milošević-rendszer megdöntése után, azaz 2000-től kezdődően Szerbia a demokratizálódás útjára lépett, és 2009-ben kérte felvételét az Európai Unióba. 2012 márciusában elnyerte a tagjelölti státuszt, a csatlakozási tárgyalások megkezdésének időpontja várhatóan 2014. január.

3.3.2 Közjogi berendezkedés

Szerbia (hivatalos neve: Szerb Köztársaság) államformája köztársaság, alkotmányát 2006-ban fogadták el, politikai berendezkedése az európai parlamentáris demokráciákéhoz hasonló. A törvényhozást az arányos rendszerben megválasztott egykamarás parlament (Narodna Skupština – Népképviselőház) gyakorolja, amely 250 tagból áll, és mandátuma 4 évig tart. A parlamentbe való bejutáshoz a pártoknak az 5%-os küszöböt kell átlépniük. Ez alól kivételt képeznek a kisebbségek pártjai: esetükben az úgynevezett természetes küszöb alkalmazandó: az érvényes és mandátumot eredményező szavazatok számát el kell osztani 250-el, mely szám elérése szükséges egy kisebbségi mandátum megszerzéséhez. A végrehajtó hatalmat a kormány testesíti meg, a kormányalakításra az államfő kéri fel a legnagyobb támogatottsággal bíró párt miniszterelnök-jelöltjét. Az államfőt

97 Arday Lajos: *Magyarok a Délvidéken, Jugoszláviában*. BIP, Budapest, 2002.

Szerbiában közvetlenül választják, mandátuma 5 év. Az államfő a nemzet egységét testesíti meg, funkciói pedig elsősorban protokollárisak: képviseli a Szerb Köztársaságot az országban és külföldön, rendelettel kihirdeti a törvényeket, a Nemzetgyűlésnek javaslatot tesz a kormányfő-jelölt és egyéb tisztségviselők személyére, kiírja a választásokat, tisztségbe helyezi és visszavonja az ország nagyköveteit, átveszi a külföldi diplomáciai képviselők megbízó és visszavonási leveleit, kegyelemben részesít, kitüntetéseket ítél oda. Noha funkciói a magyar államfőéhez hasonlóak, a nemzetközi kapcsolatokban nagyobb mozgástere van a szerb elnöknek, kiváltképp így van ez akkor, ha hasonló politikai irányt képvisel, mint a kormányfő.

3.3.3 Közigazgatás

Szerbián belül a következő közigazgatási egységek működnek: autonóm tartományok, körzetek, községek. Autonóm tartományból de jure kettő, de facto azonban csak egy van, a Vajdaság, miután a másik autonóm tartomány, Koszovó 2008-ban deklarálta függetlenségét (amit Szerbia hivatalosan továbbra sem ismer el). A Vajdaság Szerbia északi, Magyarországgal szomszédos részén helyezkedik el, és három földrajzi régiót, Bácskát, Bánátot és Szerémséget foglalja magában. Lakossága kb. 2 millió fő, etnikai összetétele igen változatos: a 2011-es népszámlálás szerint lakosságának 66,75%-a szerb, 13%-a magyar, 2,6%-a szlovák, 2,43% horvát, 2,19%-a roma, de románok, ruszinok, montenegróiak, ukránok is élnek a tartományban.

A Vajdaság a jugoszláv időkben igen széles körű önállósággal bírt, kiváltképp igaz ez az 1974 utáni időszakra. Az 1974-es alkotmánymódosítás szinte köztársasági szintű jogkörökkel ruházta fel a tartományt: önálló törvényhozói és végrehajtói testülettel (előbbi az oktatás, média, egészségügy és igazságügyi rendszer területére terjedt ki), saját elnökkel, közigazgatási hatósági funkciókkal, Legfelsőbb Bírósággal, Alkotmánybírósággal és Nemzeti Bankkal rendelkezett. Kiemelendő, hogy a szerbiai törvények csak nagyon ritka esetekben voltak érvényesek a Vajdaság területén, tehát a Vajdaság valóban autonóm entitásként működött. A tartomány autonómiáját a Milošević-rendszer fokozatosan aláásta, és az 1990-es évek végére a tartomány önállósága a gyakorlatban már csak névleg működött.[98] A vajdasági autonómia tartalommal való újratöltése 2000 után kezdődött el. 2002-ben a köztársasági parlament elfogadta az Omnibusztörvényt, amellyel több olyan hatáskör visszakerült a tartományhoz, amelyet a milošević-i alkotmánymódosítás elvett tőle, például különböző államigazgatási feladatok ellátása, az oktatási közintézmények hálózatának a meghatározása, tanfelügyelőségi feladatok, közegészségügyi felügyelet vagy a hivatalos nyelvhasználat felügyelete. Az Omnibusztörvénynél azonban nagyobb előrelépést jelentett a tartomány 2009-ben elfogadott Statútuma, amellyel a tartomány szabályozási és végrehajtási jogkörei bővültek, hiszen több területen (környezetvédelem, regionális fejlesztés, mezőgazdaság, turizmus, gazdasági jellegű rendezvények, területrendezés, ipar, közlekedés, oktatás, kultúra, tudományos élet, egészségügy, tájékoztatás, infrastruktúra, egyéb) a tartomány képviselőházi rendeleteket és végrehajtási jogszabályokat alkothat. A Statútum rendelkezik a tartományi szervekről és azok felépítéséről,[99] ennek értelmében a Vajdaságnak önálló Képviselőháza, (azon belül Nemzeti Közösségek Tanácsa), kormánya, tartományi ombudsmanja, saját közigazgatása van. A Statútum szövegébe belekerült a tartományban

98 Korhecz Tamás: *A Vajdaság Autonóm Tartomány közjogi státusa Szerbián belül*. In: Korhecz Tamás, 2010. Otthonteremtőben a szülőföldön. Újvidék: Forum.

99 A tartományi szervek hatásköreit részletesen a Vajdaság AT Hatásköreit szabályozó törvény fejti ki (2009), melynek 23 szakaszát az Alkotmánybíróság alkotmányellenesnek minősítette a 2012. évi választásokat követően.

élő nemzeti közösségek egyenjogúsága, védelme, részarányos politikai képviseletük biztosítása a tartományi szervekben, valamint autonómiája is, amely a nemzeti tanácsok működésén keresztül valósul meg. A Statútum hivatalos nyelvként a szerb mellett a magyar, a szlovák, a horvát, a román és a ruszin nyelveket határozza meg. A tartományi költségvetést illetően a Statútum úgy fogalmaz, hogy a köztársasági költségvetés 7%-a a Vajdaságot illeti meg. Noha a Tartománynak járó 7%-ra való alapjogot az Alkotmány is rögzíti, mindezidáig a gyakorlatban még egyszer sem valósult meg az összeg biztosítása a tartományi költségvetés számára.

A vajdasági tartományi politikai berendezkedés a köztársasági szinthez hasonlóan épül fel. A törvényhozó hatalom a Képviselőház (120 fős), amelyet 4 évre választanak a Vajdaság polgárai. A Képviselőház tartományi képviselőházi rendeleteket, határozatokat, rezolúciókat, nyilatkozatokat, ajánlásokat hoz, és ellenőrzi a kormányt. A Képviselőház elnöke képviseli a Képviselőházat belés külföldön, a képviselőházi üléseken elnököl és vezeti azokat, kiírja a képviselői választást, aláírja a Képviselőház által meghozott aktusokat. A Képviselőházon belül működik a Nemzeti Közösségek Tanácsa, amely a Képviselőház külön testülete, és 30 tagból áll. A tanács tagjainak a felét a magukat a Vajdaság AT összlakosságában többséget alkotó nemzeti közösséghez tartozónak valló képviselők közül választják. A vajdasági kormány – élén az elnökkel – felel a végrehajtásért. A vajdasági kormány elnökének személyére a Képviselőház elnöke tesz javaslatot. A tartományi szervek közé tartozik még a tartományi ombudsman, aki mind a tartomány lakosainak emberi és szabadságjogait, mind a tartományi, városi és helyi közigazgatási szervek jogait védelmezi.

A tartományok alatti közigazgatási egységek a körzetek, amelyből 29 (+1: Belgrád) található az ország területén, ebből 7 (Észak-Bácska, Dél-Bácska, Nyugat-Bácska, Észak-Bánság, Közép-Bánság, Dél-Bánság, Szerémség) a Vajdaságban. Az 1992-ben elfogadott körzethatárokról szóló kormányrendelet értelmében három Tisza-menti magyar többségű község, Ada, Zenta és Magyarkanizsa az Észak-Bánáti Körzethez került, mely negatívan érintette a magyar lakosságot, hiszen így megbontották a magyarok által többségében lakott régió egységét. A legkisebb közigazgatási egységek a községek, amelyek egy nagyobb településből és a körülötte található kisebb településekből állnak. Az ország területén 194 község található, ebből a Vajdaságban 45. A községek saját képviselőtestülettel és általában saját elnökkel és tanáccsal is rendelkeznek.

3.3.4 Etnikai és nyelvi viszonyok

A Délvidék 1920-as elcsatolásakor több mint 400 ezer magyar élt a területen, a 2002-es népszámláláson a magukat magyarnak vallók száma 290 ezer, 2011-ben már csak 251 ezer volt. A vajdasági magyarok nagymértékű fogyásának okai az alacsony népszaporulat, az asszimiláció és az elvándorlás, utóbbi a délszláv háborúk alatt különösen is sújtotta a vajdasági magyarokat, a háború utáni évtizedben (és napjainkban is) pedig az elvándorlásnak elsősorban gazdasági okai vannak. A legtöbb magyar Észak-Bácskában él (76 262 fő), ezt követi Észak-Bánság (68 915 fő), Dél-Bácska (47 850 fő), Közép-Bánság (23 550 fő), Nyugat-Bácska (17 576 fő), Dél-Bánát (13 194-en), végül Szerémség (3789 fő). A magyarok aránya Szerbián belül 3,53%, a Vajdaságon belül 13%. A 2011-es népszámláláson a lakosság 3,38%-a vallotta magát magyar anyanyelvűnek. A vajdasági magyarok kedvezőtlen demográfiai helyzetét az is rontja, hogy körükben az átlagéletkor 44,97 év, tehát elöregedő társadalomról van szó. Súlyosbítja a helyzetet, hogy az országon belüli spontán migráció és a betelepítések miatt a magyarság aránya a magyar többségű településeken csökken.

3.3.5 Kisebbségi jogok

A vajdasági magyarság sikerrel használta ki Szerbia kétezres évekbeli demokratikus átalakulását: a Vajdasági Magyar Szövetség (VMSZ) politikusai és szakértői minden fontos, a kisebbségeket érintő törvény megalkotásánál/módosításánál jelen voltak, és igyekeztek azokat a közösség számára előnyösen befolyásolni.[100] Ennek eredményeként a vajdasági magyarság számára megteremtődött a kulturális autonómia lehetősége, ami olyan nagymértékű kisebbségjogi előrelépésnek számít, amelyet semelyik másik Kárpát-medencei magyar közösség nem tudott megvalósítani. 2009-ben került elfogadásra a nemzeti tanácsokról szóló törvény, amely részletesen szabályozza a Szerbiában élő nemzeti kisebbségek országos szintű testületének, a nemzeti tanácsoknak a jogköreit, megválasztásuk és működésük módját. A törvény megteremti a lehetőséget a kisebbség tagjai által közvetlenül megválasztott nemzeti tanácsok felállítására, amelyek a kisebbségi közösség kulturális, oktatási, tájékoztatási és nyelvhasználati ügyeiben bírnak hatáskörökkel. A nemzeti tanácsok nem jogosultak ezeken a területeken jogszabályokat alkotni, viszont javaslattételi, döntéshozatali, véleményezési kompetenciájuk van, így például beleszólhatnak egy, a kisebbség számára fontos kulturális intézmény igazgatójának megválasztásába. A legfontosabb nemzeti tanácsi jogkör az intézményalapítási és átvételi jog, amelynek köszönhetően a nemzeti tanácsok létrehozhatnak intézményeket, vagy átvehetik a már létező intézmények alapítói jogait, ha azt az intézményt a nemzeti kisebbség szempontjából kiemelten fontosnak találják. Ennek megfelelően a 2010-ben megválasztott Magyar Nemzeti Tanács eddigi működése alatt számos iskola és kulturális intézmény társalapítójává vált. Ez azért fontos, mert az alapítói jogok átvételével a kisebbség által választott testület nagyobb befolyással bír az intézmények működtetésére, ezáltal pedig az intézmények nemzeti jellege biztosítottá válik.

A Magyar Nemzeti Tanácsnak 35 tagja van. A munka hat állandó bizottságban zajlik (Felsőoktatási és Tudományügyi, Közoktatási, Tájékoztatási, Nyelvhasználati, Kulturális, Ifjúsági, Népesedési). Az MNT végrehajtó szerve a Közigazgatási Hivatal, amelyet egyes területekre specializálódott tanácsosok alkotnak (például a hivatalos nyelvhasználatért felelős tanácsos, az oktatási ügyekkel megbízott tanácsos stb.). Az MNT az intézmények átvétele mellett számos olyan projektet indított, amelyek célja a vajdasági magyarság helyzetének javítása, jogtudatosságának fejlesztése, szülőföldön való megmaradásának segítése. Ilyen programok például a magyar diákok számára nyújtott ösztöndíjprogramok, az iskolabusz-program szórványban élő iskolások számára, az anyanyelv-használati útmutató vagy a beiratkozási kampány.[101]

A nemzeti tanácsokról szóló törvény mellett a következő szerb törvények foglalkoznak a kisebbségek jogaival: a nemzeti kisebbségek jogairól szóló törvény, az Alkotmány, a Vajdaság Statútuma. A nemzeti kisebbségek jogairól szóló 2002. évi törvény rögzíti a diszkrimináció tilalmát, a nemzeti hovatartozás vállalásának és kinyilvánításának szabadságát, a nemzeti sajátosság megőrzéséhez való jogot (ezen belül a névválasztást és -használatot, az anyanyelv szabad használatát), a kultúra ápolásához és az anyanyelvű oktatáshoz való jogot, a kisebbségi nyelvű tömegtájékoztatáshoz való jogot, valamint meghatározza a kisebbségi nyelvek hivatalos nyelvvé való nyilvánításának feltételeit (ha a kisebbség egy önkormányzaton belül eléri a 15%-ot, akkor kötelező hivatalos nyelvként

100 Korhecz Tamás: *Magyar autonómia-építés a Vajdaságban: Miért jutott legmesszebb a délvidéki magyarság az autonómia kiépítésében?* Pro Minoritate, 2008. ősz

101 Bővebben az MNT tevékenységéről lásd: *Jelentés az MNT munkájáról 2010–2012.* http://mnt.org.rs/762-Jelentes-az-MNT-munkajarol-2010-2012

bevezetni a kisebbség nyelvét).[102] Ezeken felül a törvény rögzíti a szerzett jogok védelmét is, ami a nyelvhasználat esetében például azt jelenti, hogy ha az adott településen később 15% alá csökken a kisebbség aránya, akkor is hivatalos használatban marad a nyelv. Jó példa erre Újvidék, ahol ma már csak 6% a magyar lakosság, a magyar mégis hivatalos használatban van. Az Alkotmány megerősíti az előbb felsorolt kisebbségi jogokat, valamint a nemzeti tanácsok megválasztásának jogát is. Az Alkotmány azt is kimondja, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket megilletik kollektív jogok, ezek a jogok pedig a közösség által gyakorolhatók. A Vajdaság Statútuma – a területi autonómiára vonatkozó rendelkezések mellett – azért fontos, mert rögzíti, hogy a tartomány szerveiben a szerb mellett a magyar (és még négy kisebbségi nyelv) hivatalos használatban van. Emellett a Statútum is megerősíti a nemzeti kisebbségek jogait, kulturális autonómiához való jogukat, szerzett jogaik védelmét, arányos képviseletüket a tartományi szervekben, továbbá deklarálja, hogy a Tartomány bizonyos jogköreit átruházhatja a helyi önkormányzatokra vagy a kisebbségek nemzeti tanácsaira.

3.3.6 A magyarok politikai képviselete Szerbiában

Jugoszlávia idején az államban élő kisebbségek számarányuknak megfelelően képviseltették magukat a Kommunista Pártban, aminek köszönhetően a magyar kisebbséghez tartozók közül is többen kerültek be mind a szövetségi, mind a vajdasági tartományi parlamentbe. 1990-ig azonban a kisebbségi politizálás nem a nemzeti érdeket szolgálta, a kisebbségektől is elvárták a jugoszláv eszmeiséggel való azonosulást, annak kiszolgálását. Az államosításokkal elvesztek az egyházi és községi tulajdonok, amelyek a magyar közösség fenntartásának alapjait jelentették. A kisebbségek jogai az oktatásban, kultúrában, anyanyelvhasználatban biztosítottak voltak, viszont nemzeti jellegű közösségi szerveződéseket, saját intézményeket nem engedélyeztek.[103] A jugoszláv identitás a magyarok körében is utat tört magának: az 1980-as években már körülbelül tízezer magyar vallotta magát jugoszlávnak a népszámlálás alkalmával.

Jugoszlávia felbomlásával megnyílt a lehetőség az egykori államszövetség területén élő kisebbségek számára, hogy megszervezzék saját, nemzeti alapú érdekképviseletüket. Ennek megfelelően 1990 márciusában megalakult a Vajdasági Magyarok Demokratikus Közössége (VMDK), amely a délvidéki magyarok érdekképviseletét tűzte ki célul, nem sokkal később pedig kidolgozta a vajdasági magyarság autonómia-koncepcióját. A VMDK az indulását követő években sikerrel szólította meg a vajdasági magyarságot, hiszen az első választásokon a magyar szavazatok kb. 80%-át megszerezte. 1994-ben azonban több tag is kivált a VMDK-ból, és létrehozta a Vajdasági Magyar Szövetséget (VMSZ), amely pár év alatt a legnagyobb támogatottságú magyar párttá nőtte ki magát, miközben a VMDK tovább fragmentálódott: 1997-ben a VMDK alapítói kiléptek a pártból, és létrehozták a Vajdasági Magyar Demokrata Pártot (VMDP). További pártalapításokra és -szakadásokra került sor az ezredforduló körüli időszakban, jelenleg hat magyar párt tevékenykedik a Vajdaságban: a már említett VMSZ, VMDK, VMDP, valamint három újabb formáció: a Magyar Polgári Szövetség (2007), a Magyar Remény Mozgalom (2009) és a Magyar Egység Pártja (2012). A vajdasági magyarság érdemi érdekképviseletét azonban egyedül a VMSZ képes ellátni, amely a Magyar Nemzeti Tanács 2010-es megválasztásakor az általa indított Magyar Összefogás listával – amelyen nem

102 Beretka Katinka: *Szerbia nyelvpolitikája a magyar nyelvhasználat szemszögéből*. In: Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai. Szerk. Eplényi Kata – Kántor Zoltán. Lucidus, Budapest, 2012.

103 Hornyák Árpád: *A délvidéki magyarok a második Jugoszláviában*. Rubicon, 2009/5.

csupán politikai, de egyházi, civil és ifjúsági képviselők is indultak – a szavazatok 77%-át,[104] a 2012-es országos választásokon pedig a magyar szavazatok túlnyomó többségét meg tudta szerezni. Ez az a magyar párt, amelyik a választások minden szintjén (köztársasági parlament, tartományi parlament, helyi önkormányzatok) listát tud állítani és képes képviselőket küldeni a törvényhozásba. A VMSZ 2000-ben, a Milošević-rendszer megdöntésekor a Demokratikus Ellenzék listáján szerepelt, bejutott a parlamentbe, sőt, Kasza József, a párt akkori elnöke miniszterelnök-helyettes is volt. 2008–2012 között a Demokrata Párt szövetségeseként kívülről támogatta a kormányt, aminek köszönhetően számos előrelépés történt a szerbiai nemzeti kisebbségek jogainak és kulturális autonómiájának szavatolása érdekében. A legutóbbi választásokon, 2012-ben a VMSZ 5 képviselői helyet szerzett meg, de nem lett a koalíció tagja, ellenzékben politizál.

Tartományi szinten szintén a Demokrata Párttal ápol szövetséget a párt, 2008-tól folyamatosan a tartományi kormánykoalíció része, jelenleg Pásztor István, a VMSZ elnöke tölti be a vajdasági Képviselőház elnöki posztját. A kisebb magyar pártok csak a vajdasági önkormányzatok szintjén tudnak pozíciókat szerezni, de a VMSZ dominanciája ezen a politikai szinten sem kérdőjeleződik meg. Tény azonban, hogy a vajdasági magyaroknak csak mintegy fele szavaz magyar pártokra, és ebben a választói magatartásban szerepet játszik a vajdasági magyar politikai elit széthúzása is. (Természetesen egyéb okok is közrejátszanak, mint például az, hogy az országos pártoknak nagyobb érdekérvényesítő potenciált tulajdonítanak a magyarok, vegyes házasságban a többségi házastárs pártpreferenciája érvényesül stb.[105]) Jellemző az a tendencia is, hogy a többségi pártok – különösen a Demokrata Párt – törekednek arra, hogy a magyar szavazótábort magukhoz vonják, aminek egyik jellemző megnyilvánulása a magyar nemzetiségű képviselőjelöltek indítása a magyarlakta körzetekben. A magyar pártokra leadott szavazatok száma csökkenő tendenciát mutat: a legtöbb szavazatot (140 825) 1992-ben kapta az akkor még egyedüli magyar párt, a VMDK, míg a 2012-es választáson a VMSZ már csak 68 323 szavazatot tudott megszerezni.[106]

3.4 UKRAJNA

3.4.1 Történeti áttekintés

Ukrajna a maga 603 628 km²-nyi területével Európa második legnagyobb kiterjedésű országa. Közvetlenül határos az Európai Unióval, és a schengeni övezet is elérte a határait. Ukrajna a történelem során 1991-et megelőzően – az 1917–1920 közötti időszakot leszámítva – nem rendelkezett önálló államisággal. A jelenlegi Ukrajnához tartozó területek a 20. századig alapvetően a Habsburg Birodalom, Magyarország, Lengyelország és Oroszország fennhatósága alá tartoztak. A Szovjetunió fennállása alatt, 1922 és 1991 között Ukrajna annak egyik tagköztársasága, ebben az időszakban alakultak ki mai határai, többek között 1945-ben csatolták hozzá Kárpátalját (Kárpátontúli terület hivatalos néven).

104 A nemzeti tanácsi választásokon való voksolás feltétele volt a magyar választói névjegyzékbe történő előzetes feliratkozás, amit 117 320 fő, vagyis a magyar lakosság kb. fele tett meg. A választáson való részvétel 55,22% volt.

105 Badis Róbert: *A vajdasági magyarság politikai felmérése – Kutatási jelentés*. Identitás Kisebbségkutató Műhely, Zenta, 2008.

106 Bővebben a magyar pártok eredményeiről lásd: Herner-Kovács Eszter: *Szerbiai választások 2012. Az új szerb politikai erőtér és az elmúlt egy év tanulságai, különös tekintettel a magyar érdekképviselet alakulására*. Magyar Kisebbség, 2013/2.

Ukrajnában a függetlenség napja augusztus 24. 1991-ben ezen a napon fogadta el a kijevi parlament azt a rendeletet, amely kimondta, hogy Ukrajna független demokratikus állam, amelynek területén kizárólag saját törvényei érvényesek. Ezt a dokumentumot 1991. december 1-jén népszavazással is megerősítették. Magyarország az elsők között ismerte el Ukrajna függetlenségét (Magyarország nyitotta meg Kijevben az első külképviseletet). Néhány nappal később Oroszország, Fehéroroszország és Ukrajna hivatalosan is kinyilvánította elszakadását a Szovjetuniótól, és létrehozták a Független Államok Közösségét (FÁK). Az egyik legsúlyosabb örökség, amivel Ukrajnának szembe kellett néznie: a csernobili katasztrófa máig ható következményei. Az erőművet 2000 végén végleg leállították, azonban továbbra is súlyos ökológiai, egészségügyi stb. terhet jelent.

Az 1990-es éveket mély gazdasági válság jellemezte. Gazdasági növekedést 2000-ben könyvelhettek el először a függetlenedés óta, egyensúlyba került a költségvetés, a fizetések és a szociális juttatások kifizetésében is megszűntek a hátralékok. Kiemelt szociális vívmány, hogy az állam tekintélyes anyagi juttatásban részesíti a gyermeket vállalókat. A legfőbb exportcikk és a fő bevételi forrás a vasérc. Az ország erős függésben van az oroszországi energiahordozóktól, fontos tranzitország: az orosz gáznak több mint 80%-a három, Ukrajnán keresztül haladó fővezetéken jut el Európába.

A külpolitikában elért kiemelt eredmény volt, hogy Ukrajna lemondott az atomfegyverekről, ami a világ harmadik legnagyobb arzenálját (a volt Szovjetunió atomfegyvereinek 15%-át) jelentette. 1996-ra a világ első országa lett, amely kilépett az atomhatalmak sorából. Ez egyúttal orientációs döntés is volt, hiszen Oroszország szoros kapcsolatra törekedett elsősorban a vele szomszédos államokkal éppen a volt szovjet katonai bázisokra és a határain kívül került oroszok kulturális jogaira tekintettel. Ukrajna ebben az időszakban kinyilvánította és azóta is több-kevesebb határozottsággal fenntartja eurointegrációs szándékát. 1996-ban az ország az Európa Tanács tagjává vált. Az ezredforduló után lehetőség mutatkozott a társulási szerződés aláírására az Európai Unióval, ám 2013 nyaráig még nem sikerült túljutni a tárgyalási szakaszon. Ukrajna számára Magyarország fontos szomszédnak számít, különösen az Európai Unióhoz fűződő kapcsolata alakulásában tekint partnerként a nyugati szomszédra. Az 1998-as, majd 2001-es nagy tiszai árvizek kapcsán, amelyek rendkívül súlyosan érintették Ukrajna nyugati határ menti zónáját, azon belül is földrajzi helyzetüknél fogva elsősorban a magyarlakta területeket, a két ország példamutatóan működött együtt.

3.4.2 Közjogi berendezkedés

Az 1996-ban elfogadott Alkotmány értelmében Ukrajna államformája köztársaság. Az ország élén az államfő áll, a végrehajtó hatalmat a kormány (minisztertanács) gyakorolja, a törvényhozás a parlament feladata. Egy-egy miniszterelnök viszonylag rövid ideig tudta megőrizni pozícióját, két választás közötti teljes ciklust senki nem töltött ki. 2013-ig bezárólag Ukrajnának 20 miniszterelnöke volt, közte a nemzetközi botránnyal kísérten hivatali visszaélés vádjával bebörtönzött Julia Timosenko.

A parlament hivatalos megnevezése – Verhovna Rada, azaz tükörfordításban: Legfelsőbb Tanács – a szovjet időszak öröksége. A függetlenedés után változatlan maradt a parlamenti ciklusok számokkal való jelölése és azon belül az ülésszakok számozása. Az 1996-os Alkotmány az egykamarás parlamentet szerkezeti tekintetben lényegében változatlanul hagyta. Vannak folyamatosan működő

(állandó) bizottságok, valamint ideiglenes bizottságok, illetve olyan bizottságokat is létrehozhatnak, amelyek célja nagy társadalmi érdeklődést kiváltó esetek kivizsgálása (tényfeltárás).[107]

A parlament 450 tagú, mandátuma 4 évig tart. A parlamenti választások rendszere többször módosult: a többségi rendszertől (1994-es választások) a vegyes választási rendszeren át (1998, 2002-es választások) az arányos rendszert (2006, 2007) is alkalmazták az országban, majd ismét visszatértek a vegyes rendszerhez (2012). Ezen változások különbözőképpen hatottak az országban élő nemzeti kisebbségek érdekérvényesítő esélyeire. A többségi és a vegyes választási rendszerben a választási körzetek kialakításakor többnyire figyelembe vették a nemzetiségi viszonyokat.[108] Ez alól kivétel a legutóbbi (2012-es) választás, amikor a kárpátaljai magyarok számára nem biztosították a magyar többségű választókörzet kialakítását. Az egyetlen politikai erő, amelyik eddig minden ciklusban bekerült a törvényhozásba – a Kommunista Párt.

Az 1991-ben függetlenné váló Ukrajnában az 1990-ben megválasztott parlament működött 1994-ig, megőrizte hivatalát az utolsó szovjet-ukrán kormányfő, ugyanis Szovjet-Ukrajna utolsó vezetőjét, Leonyid Kravcsukot választották meg az első államfővé. 1994-től őt követte Leonyid Kucsma, majd 2004 legvégétől Viktor Juscsenko, s végül 2010-ben foglalta el hivatalát Viktor Janukovics. Ukrajnában elnöki-parlamentáris rendszer működik, a közvetlenül megválasztott államfő változó mértékű, de egyértelmű erőfölényével. 2004 végén nagy bel- és külföldi visszhangja volt az úgynevezett narancsos forradalomnak: az ellenzék az elnökválasztást elcsaltnak minősítette, nemzetközi és belföldi tiltakozások következtében a második fordulót megismételték. Erre úgy kerülhetett sor, hogy a nyilvános utcai tiltakozásokon túl, a később győztes ellenzéki jelölt és a hatalom háttéralkut kötött, amelynek értelmében alkotmánymódosítással mérsékelték a soron következő államfő jogköreit. 2010-ben „alkotmányos restauráció" történt, amikor is a 2004-ben vesztes jelölt államfői pozícióba kerülése után az alkotmánybíróság megsemmisítette a 2004-es alkotmánymódosító törvényt, és ezzel visszaállt az 1996-os Alkotmány eredeti szövegében meghatározott erős elnöki jogkör.[109]

3.4.3 Közigazgatás

Az Alkotmány értelmében Ukrajna egységes állam, amelynek területe egy és oszthatatlan. Az alaptörvény szövege azonban arra is utal, hogy mivel az állam területének egyes részei eltérő hatások alatt, hosszú történelmi folyamatok eredményeként érték el mai formájukat, ezért a különböző szempontú regionális tagoltság természetes tulajdonsága az országnak. Ennek ellenére a történeti különbségeken alapuló regionalizmussal az ország jelenlegi adminisztratív felosztása nincs összhangban. A jelenlegi közigazgatási struktúra még az 1930-as években a Szovjetunió időszakában alakult ki, amit a függetlenné vált Ukrajna megtartott, az 1996-os Alkotmányban is megerősített. A IX. fejezet 133. cikkelye szerint az alábbi közigazgatási szinteket különböztetjük meg: a megyék (összesen 24), a járások (490) és az egyes települések, valamint a Krími Autonóm Köztársaság, illetve

107 Fedinec Csilla: *Az ukrán parlament emberi jogi, kisebbségi és nemzetiségi kapcsolatok bizottságának tevékenysége.* EU Working Papers, 2011/1. 73–84.

108 Darcsi Karolina: *A 2012-es ukrajnai parlamenti választások és a kárpátaljai magyarság.* Kisebbségkutatás, 2012/4. 767–781.

109 Fedinec Csilla: *Ukrajna helye Európában és a magyar–ukrán kapcsolatok két évtizede.* Külügyi Szemle, 2012/4. 99–123.

két különleges státuszú, a központi szerveknek közvetlenül alárendelt város (Kijev – az ország fővárosa és Szevasztopol – az Ukrán Haditengerészet és az orosz Fekete-tengeri Flotta támaszpontja).[110]

Sajátos helye van Ukrajna közigazgatási egységei között az Krími Autonóm Köztársaságnak. Az ország alkotmánya külön fejezetben tárgyalja, rámutatva, hogy a Krími Autonóm Köztársaság Ukrajna elidegeníthetetlen része (134. cikkely), saját alkotmánya, kormánya és parlamentje van, amelyek azonban nem hozhatnak az ország alkotmányával ellentétes döntéseket. A Krími Autonóm Szovjet Szocialista Köztársaság a Szovjetunió orosz tagköztársaságához tartozó közigazgatási egység volt 1945-ig, amikor a lakosság többségét adó krími tatárokat erőszakosan kitelepítették a félszigetről. Ezzel egyidejűleg az autonóm tagköztársasági státuszt megszüntették, az orosz tagköztársaság egyik megyéje lett 1954-ig, amikor az ukrán tagköztársasághoz csatolták, arra emlékezve, hogy három évszázaddal korábban a lengyel fennhatóság alól kiszakadó ukrán területek orosz befolyás alá kerültek. 1991-ben, még Ukrajna függetlenedése előtt a Krím ismét autonóm köztársasággá vált. Ezt a státuszát megőrizte a függetlenedés után is, bár hosszú csatározás folyt Kijev és Szimferopol (a félsziget fővárosa) között a krími autonómia jellegéről a külön krími alkotmány 1998 decemberében történt elfogadásáig. Azonban egyik alaptörvény sem határozza meg az autonómia típusát, csak közvetve tudjuk nem etnikumhoz kötött területi autonómiaként értelmezni. *„Az ukrán kormány, a belföldi és a külföldi megfigyelők egy része az alkotmány jóváhagyását úgy kommentálta, hogy ezzel megoldották a »krími problémát« – elejét vették a Krím elszakadását célzó orosz szeparatista törekvéseknek azzal, hogy megerősítették a félszigetnek mint Ukrajna szerves részének státusát, ugyanakkor több kérdésben önálló döntési jogkörrel ruházták fel a régiót. Azonban sem Kijev, sem Szimferopol nem lehetett maradéktalanul elégedett a végre megkötött kompromisszummal, mert az alkotmány teljes mértékben ignorálja a több mint 260 ezer krími tatár érdekeit, akik számára a megelőző évtizedben tették lehetővé a visszatelepedést a közel fél évszázaddal korábban bekövetkezett deportálás után, s immár a félsziget 2,5 milliós, zömében orosz lakosságának 12%-át teszik ki."*[111]

3.4.4 Etnikai és nyelvi viszonyok

Az ország az elmúlt évtizedekben demográfiai zuhanást élt meg. Az 1990-es évek elején még 52 milliós lakosság a legutóbbi, 2001-es népszámlálás adatai szerint 48 millióra csökkent (2012-es becslések szerint ez a szám már csak 45 millió körül lehet).[112]

A lakosság 78%-a ukrán etnikumú, ugyanakkor jelentős számban élnek kisebbségek az országban. Közülük a legnagyobb az orosz etnikum (17%). Az összes többi etnikum egyenkénti aránya 1% alatti. Az ország Alkotmánya értelmében Ukrajna egynyelvű ország, hivatalos nyelve az ukrán. A gyakorlatban azonban az orosz anyanyelvűek aránya (30%) meghaladja a magukat orosz nemzetiségűnek vallók arányát, s különösen az ország keleti és déli részén jellemző az orosz nyelv használata. Emellett élnek az országban magyarok, fehéroroszok, románok, lengyelek, tatárok stb.

110 Fedinec Csilla: *Regionalizmus Ukrajnában.* In: Önazonosság és tagoltság. Elemzések a kulturális megosztottságról. Szerk. Bárdi Nándor – Tóth Ágnes. Argumentum, Budapest, 2013.

111 Sevel, Okszana: *A krími tatár kérdés: politika, jogalkalmazás és retorika.* In: Ukrajna színeváltozása: 1991–2008. Politikai, gazdasági, kulturális és nemzetiségi attitűdök. (Regio Könyvek.) Szerk. Fedinec Csilla – Szereda Viktória. Kalligram, Pozsony, 2009. 365.

112 Az ENSZ demográfiai előrejelzéseinek (2010–2050) Magyarország és a szomszédos országok viszonylatában való elemzésére lásd pl. Csete Örs – Papp Z. Attila – Seténi János: Kárpát-medencei magyar oktatás az ezredfordulón. In: Határon túli magyarság a 21. században. Szerk. Bitskey Botond. KEH, Budapest, 2010. 125–165.

Az etnikai sokszínűség nagyobb, mint a nyelvi, azaz egyes kisebbségek már nem beszélik anyanyelvüket.[113] Az ország lakossága jellemzően a keleti ortodox kereszténység híve, de a nyugati területeken – a történeti Galíciában, Bukovinában és Kárpátalján – a görög katolikus vallás híveinek száma is számottevő, illetve jelentős számban élnek itt római katolikusok is.[114]

Ukrajnában a 2001-es népszámlálás adatai szerint 156 566 magyar nemzetiségű lakost tartanak számon, akik többsége (151 516 fő, 97%) Ukrajna legnyugatibb megyéjében, Kárpátalján él.[115] Kárpátalja területe 12 800 km², amely 13 járásra oszlik. A magyar nyelvterület ebből 4 járást érint: az Ungvárit, a Munkácsit, a Beregszászit és a Nagyszőlősit. A magyarság aránya a Beregszászi járásban a legmagasabb (76% körüli), a másik három járásban arányuk 35% alatt van. Jelentős lélekszámú magyar közösség él a nagyobb városokban (Ungváron, Munkácson és Nagyszőlősön). A városok a magyarok számaránya tekintetében városi szórványnak számítanak, de a viszonylag nagy lélekszám, a nyelvterület közelsége és az anyanyelvű intézményrendszer kiépítettsége a szórványhelyzetnél kedvezőbb fejlődési feltételeket biztosít számukra. A „klasszikus" szórványmagyarság a magyar tömbterülettől távolabb él. A legutóbbi (2001) népszámlálás alapján a magyarok aránya országosan 0,3%, Kárpátalján 12,1%. A Kárpátalján élő magyarok többsége református. A magyarság – országos viszonylatban – kis száma ellenére a megyében a legnagyobb hivatalosan elismert kisebbséget alkotja. A Kárpátokon túl élő magyarok („hágón túliak") többnyire nagyvárosokban élnek szórványként, s jelentős részben Kárpátaljáról származtak el.

3.4.5 Kisebbségi jogok

A függetlenné váló Ukrajna kisebbségbarát politikát folytatott külpolitikai pozíciói megerősítése érdekében: csatlakozott a nemzetközi egyezményekhez, védelem alá helyezte a kisebbségi nyelveket, kétoldalú szerződéseket kötött a szomszédos országokkal. 1992-ben fogadta el a nemzeti kisebbségekről szóló törvényt, amelybe belefoglalta többek között a nemzeti kisebbségek jogát a nemzeti-kulturális autonómiához.

A magyar nyelv egyike annak a 13 kisebbségi nyelvnek, amelynek védelmére Ukrajna kötelezettséget vállalt a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának aláírásával.

A magyarok helyzetét azonban nagyban befolyásolja az országon belüli orosz–ukrán erőviszonyok alakulása. Az egyes államok nemzet- és nyelvpolitikáját mindig a legnagyobb kisebbségi csoporttal kapcsolatos célok határozzák meg. Ukrajnában az orosz ajkú lakosság olyan nagy arányú, s létszámban olyan távol van tőlük az összes többi kisebbség, hogy az marginalizálja az utóbbiak pozícióit.

A magyarság kiterjedt anyanyelvű oktatási hálózattal rendelkezik, jó néhány óvodában, száznál több iskolában oktatnak magyar nyelven. A kárpátaljai magyar anyanyelvű közoktatási rendszer egyik fontos pillérét jelentik az egyházi líceumok, amelyek 2009-től nem részesülnek központi

113 Fedinec Csilla – Csernicskó István: *Nyelvtörvény Saga Ukrajnában: a lezáratlan 2012-es fejezet.* Kisebbségkutatás, 2012/3. 566–609.; Fedinec Csilla: *A magyar kisebbség kérdése az ukrán etnopolitikai gondolkodásban.* In: Asszimiláció, integráció, szegregáció: párhuzamos értelmezések és modellek a kisebbségkutatásban. Szerk. Bárdi Nándor – Tóth Ágnes. Argumentum, Budapest, 2011. 369–382.

114 Vasrova, Natalja: *Vallások és egyházak a mai Ukrajnában.* In: Ukrajna színeváltozása, i. m. 281–293.

115 Vö. Molnár József – Molnár D. István: *Kárpátalja népessége és magyarsága a népszámlálási és népmozgalmi adatok tükrében.* II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Beregszász, 2005.

állami finanszírozásban. A kárpátaljai magyar tannyelvű felsőoktatásban kulcsszerepet tölt be a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola. Rövid története folyamán nemcsak felsőoktatási intézményként nyert létjogosultságot, hanem jelentős szerepe van a kárpátaljai magyarság szülőföldön maradásának elősegítésében, a közösség túlélési esélyeinek javításában, a helyi magyar tudományos utánpótlás nevelésében is, illetőleg számottevően hozzájárul a helyi magyar oktatási intézmények káderhiányának megoldásához. Magyar tannyelvű csoport működik a Munkácsi Állami Egyetem Humán-Pedagógiai Koledzsben, illetve 2008-tól az Ungvári Nemzeti Egyetemnek is van magyar kara.

Két politikai párt, több kulturális és civil szervezet, tudományos műhely működik a közösségen belül. Vannak magyar nyelvű újságok, tv-adás, működik magyar nyelvű könyvkiadás, van magyar színház. Mindez fontos szerepet játszik abban, hogy a magyar nyelv nem szorul vissza a családi élet színtereire. Más ukrajnai kisebbségektől eltérően a magyar közösségben magas azok aránya, akiknek az anyanyelve és nemzetisége megegyezik.

A 2012 nyarán hatályba lépett nyelvtörvény – az 5029-VI. sz. törvény az állami nyelvpolitika alapjairól – regionális nyelvi státuszt biztosított minden olyan kisebbség számára, amelynek részaránya az adott közigazgatási egységen belül eléri a 10%-ot. Ez a küszöb azért ilyen alacsony, mert 10% fölötti arány esetében gyakorlatilag csak az orosz kisebbséget érintené. A törvény alapján regionális státusz illeti meg az orosz nyelvet 9 megyében, a román nyelvet Csernyivci megyében (12,5%), a magyar nyelvet Kárpátalján (12,1%) és a krimi tatár nyelvet a Krím-félszigeten (12,1%).

A hatályos új nyelvtörvény alapján a magyar nyelvet Kárpátalja egész területén megilleti a regionális hivatalos nyelvi státusz. A 2001-es népszámlálás adatai szerint a megyei jogú városok közül Beregszászban és Csapon, valamint az Ungvári, a Beregszászi, a Nagyszőlősi és a Munkácsi járásokban, a kisebb városok közül pedig Nagyszőlősön és Técsőn haladja meg a magyarság aránya a 10 százalékot. Ennek kapcsán magyar szempontból rendkívül fontos a tervezett ukrajnai népszámlálásra történő felkészülés. A nyelvtörvény elfogadása a magyarság szempontjából jelentős, gyakorlatba ültetése azonban számos akadályba ütközik. Nincs kidolgozva a konkrét végrehajtási mechanizmus, hiányoznak az alkalmazásához szükséges feltételek.[116]

Az anyanyelvű oktatással és a nyelvi jogokkal párhuzamosan a kárpátaljai magyarok egyik fontos követelése az autonómia valamilyen formája,[117] ami merev ellenállásba ütközik a mindenkori ukrajnai politikai erők részéről, hivatkozással az alkotmányra, amely egy és oszthatatlan területnek tekinti az országot, s ebben az értelemben az autonómiatörekvés a politikai csatározásokban gyakran jelenik meg a szeparatizmus szinonimájaként. *„Az államfordulat időszakában megfogalmazták autonómia-igényüket a kárpátaljai magyarok, a kárpátaljai románok, az Odesza megyei bolgárok és gagauzok, a szecesszió szándékát is kinyilvánították a kárpátaljai ruszinok, a bukovinai románok, nem etnikai indíttatású szeparatizmus kísérlete is összefonódott az ún. narancsos forradalom időszakával, illetve a Krímen létrejött egy sajátos autonóm terület."*[118] A magyar autonómia, illetve

116 Csernicskó István: *A nyelvi jogi szabályozást meghatározó tényezők Ukrajnában.* Magyar Tudomány, 2009/11. 1297–1303.; Fedinec Cs. – Csernicskó I.: *Nyelvtörvény Saga,* i. m.

117 Gulácsi Géza: *A kárpátaljai magyarság jogi helyzete és autonóm törekvései.* In: Útközben. Tanulmányok a kárpátaljai magyarságról. Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség, Ungvár, 1998.

118 Fedinec Csilla: *Az autonómia-gondolat ukrajnai változatai.* In: A közép-európaiság dicsérete és kritikája. Szerk. Fedinec Csilla – Ilyés Zoltán – Simon Attila – Vizi Balázs. Kalligram, Pozsony, 2013. 276–277.

a Tiszamelléki járás terve az államfordulat óta napirenden van. A Beregszász központú magyar autonóm körzetről népszavazást is tartottak 1991-ben, azonban a sikeres referendumnak nem lettek közjogi következményei. A Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség 1996-ban készítette el a Tiszamelléki járás létrehozásával kapcsolatos első koncepcióját; a 2000-es évek elején a javaslat megvalósításához az akkor hivatalban lévő elnök, parlamenti elnök támogatását kérte. A tervezet szerint a Tiszamelléki járás központja Beregszász lenne, 94 település tartozna hozzá, ami a kárpátaljai magyarság 72%-át tömörítené. Ezenkívül Gajdos István, az akkori magyar parlamenti képviselő 2005-ben terjesztett be autonómia-tervezetet az ukrán parlament elé, azonban a tervezet nem jutott túl a bizottsági szakaszon. Az autonómia gondolatának elutasítása mögött az okok az ország történeti különfejlődésében gyökereznek, a legfontosabb cél folyamatosan az egység kialakítása.

Az állampolgárság témaköre szintén tabutéma, mivel az ország hivatalosan egyetlen állampolgárságot ismer el, noha az országban köztudomásúan számos kettős állampolgár él, legtöbben oroszok. Az ukrajnai kettős állampolgárok lélekszámára vonatkozóan csak becslések léteznek.[119]

3.4.6 A magyarok politikai képviselete Ukrajnában

Az ukrajnai magyar szervezett érdekvédelemről az 1980-as végétől beszélhetünk. Nagy számban jöttek létre hagyományőrző művelődési körök, amelyek 1989 februárjában elvezettek a politikai célokat is felvállaló Kárpátaljai Magyar Kulturális Szövetség (KMKSZ) megalakulásához Fodó Sándor elnökletével. A szövetség célul tűzte ki a Kárpátalján élő magyarok kultúrájának, nemzeti hagyományainak, anyanyelvének megőrzését, a magyar nyelvű oktatás, a kárpátaljai autonómia-törekvések támogatását, valamint az ezekkel összefüggő érdekvédelem megvalósítását.

A KMKSZ által elért sikerek felvetették egy olyan szervezet létrehozásának gondolatát, amely már nemcsak a Kárpátalján élő magyarokat tömörítené, hanem országos szinten vállalná fel a magyarság érdekvédelmét. Ennek nyomán 1991 októberében a KMKSZ a Lembergi Magyarok Kulturális Szövetségével és a Magyarok Kijevi Egyesületével közösen létrehozta az Ukrajnai Magyar Demokrata Szövetséget (UMDSZ). A KMKSZ-en belül azonban kialakult egy belső ellenzék, amely hamarosan szakadáshoz vezetett: a KMKSZ továbbra is önálló szervezetként tevékenykedett, később teljesen szakított a társulással, a szervezetből kiváló ellenzék pedig az addig szinte csak papíron létező UMDSZ-t kezdte el működtetni. A KMKSZ-en belüli feszültségek az 1994-es parlamenti választások előtt csúcsosodtak ki. A választások eredményeként a magyarok által lakott területhez tartozó választókörzetből Tóth Mihály, a KMKSZ választmányi tagja, a belső ellenzék egyik vezetője került be az ukrán törvényhozásba (az előző ciklusban nem volt magyar parlamenti képviselő). 1998-ban a magyar mandátumot Kovács Miklós, a KMKSZ új elnöke szerezte meg. A 2002-es parlamenti választások alkalmával, újabb fordulattal Gajdos István lett a parlamenti képviselő, aki az Ukrajnai (egyesített) Szociáldemokrata Párt listáján indult, az UMDSZ támogatásával. Kovács több hazai és nemzetközi fórumon is tiltakozott, megkérdőjelezve a választási eredmények érvényességét. Bár az ukrajnai illetékes szervek elutasították beadványát, végül 2008-ban az Európai Emberi Jogi Bíróság kimondta, hogy a hivatalos ukrán döntés jogellenes volt.[120]

---

119 Fedinec Csilla: *Állampolgársági határok Ukrajnában.* Limes, 2011/3. 43–54.

120 Milován Orsolya: *Ukrajnai magyar szervezetek.* In: Kárpátalja 1919–2009: történelem, politika, kultúra. Szerk. Fedinec Csilla – Vehes Mikola. Argumentum, Budapest, 2010. 464–470.

A 2006-os parlamenti választások előtt mindkét szövetség párttá alakult, így jött létre az Ukrajnai Magyar Demokrata Párt (UMDP), illetve a KMKSZ Ukrajnai Magyar Párt (KMKSZ UMP). A soron következő választások (2006, 2007) azonban magyar szempontból sikertelennek bizonyultak. Ennek egyik legfőbb oka az volt, hogy az országban áttértek az arányos választási rendszerre, és a parlamenti választásokon csak országos szinten bejegyzett párt indíthatott jelölteket 3%-os bekerülési küszöb mellett. A nemzeti kisebbségek szempontjából ez azért volt problematikus, mert a törvényben meghatározott 3%-os bekerülési küszöb elérése a 46 milliós országban olyan szavazati arány elérését feltételezte, amit az oroszok kivételével egyetlen nemzeti kisebbség sem tudott biztosítani, többek között a mintegy 150 ezres kárpátaljai magyarság sem.[121]

A legutóbbi, 2012-es parlament választások alkalmával a magyar képviselők parlamentbe jutását elsősorban a választási rendszer átalakításából fakadó adminisztratív körülmények akadályozták. A választási rendszer áttérése a vegyes választási rendszerre új választási körzetek kialakítását vonta maga után. Ezúttal nem volt önálló magyar választási körzet. Egy magyar többségű választási körzet kialakításával lehetőség nyílt volna a parlamenti képviselet visszaállítására. A magyar választási körzet létrehozását számos nemzetközi szervezet, a magyar kormány, valamint a KMKSZ és az UMDSZ is szorgalmazta az összes lehetséges fórumon. Erre azonban nem került sor. A Központi Választási Bizottság döntése értelmében összesen 6 választókörzetet alakítottak ki Kárpátalján. Ebből három olyan választókörzetbe kerültek a magyar szavazók, amelyek egyikében sem érte el arányuk az egyharmadot. Ennek ellenére a KMKSZ UMP a magyar szavazóközönséggel is bíró körzetekben elindította jelöltjeit, de mandátumot nem sikerült szerezni. A KMKSZ kampányában Kárpátalja önállóságának, önkormányzatiságának megteremtése jelent meg hangsúlyosan. Az UMDP azonban a miniszterelnököt adó párt, a Régiók Pártja listáján ismét mandátumhoz juttatta Gajdos Istvánt. Az UMDP és a Régiók Pártja közös kampánya a nyelvtörvényre épült. A kárpátaljai magyarság szempontjából aggodalomra ad okot, hogy a magyarellenes megnyilvánulásairól is ismert – a vereckei honfoglalási emlékmű megrongálásával összefüggésben hozott – szélsőséges radikális Szvoboda (Szabadság) Párt is bekerült a parlamentbe.

3.5 HORVÁTORSZÁG

3.5.1 Területi elhelyezkedés, demográfiai helyzet

A jugoszláv államban viszonylag rendezett jogi és gazdasági körülmények közt élő horvátországi magyarság az ország felbomlásának idején (1991) kiállt Horvátország függetlensége mellett. Az önálló állam kikiáltását követő háború a horvátországi magyarokat is súlyosan érintette. Az általuk lakott terület nagy részét elfoglalták a szerb csapatok. Falvaikban nagy pusztítást végeztek, a lakosság jelentős része külföldre menekült, és csak azt követően kezdtek el visszatérni, hogy Horvátország 1995-ben a Vihar hadművelet keretében visszavette az ellenőrzést az elfoglalt területek felett, de a magyarság tömbhelyzetű lakóterületén, a Drávaszögben és Kelet-Szlavóniában csak 1998-tól tudták a horvát közigazgatást bevezetni. A visszaköltözés az újjáépítés elhúzódása miatt csak lassan haladt, a magyar szervezetek becslése szerint a menekültek mintegy háromnegyede tért vissza szülőföldjére.[122]

121 Darcsi Karolina: *A 2012-es ukrajnai parlamenti választások*. i. m.

122 Vékás János: *A befejezetlen nemzetállam: magyarok Horvátországban 1991 után*. In: Kisebbségi magyar közösségek a 20. században. Szerk. Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László. Gondolat, Budapest, 2008.

A 2011-es adatok szerint Horvátországban valamivel több mint 14 ezren vallották magukat magyarnak. Jelentős részük viszonylag tömbösítve, a Magyarországgal is határos Eszék-Baranya megyében (8 249 fő) és a tőle délre fekvő Vukovár-Szerém megyében (1 696 fő) él. Nagyobb számban még Bjelovar-Bilogorai megyében és a fővárosban élnek magyarok. A horvátországi népszámlálási eredmények viszonylatában érdekes adat, hogy a magukat magyar nemzetiségűnek vallók arányához viszonyítva harmadával kevesebben, mindössze mintegy tízezren jelölték meg a magyar nyelvet anyanyelvként. A korábbi népszámlálási adatokhoz viszonyítva kitűnik, hogy a horvátországi magyar közösség van a leginkább kitéve fogyásnak: 1961-ben még 61 ezer, 1981-ben 25 ezer, 2001-ben pedig csak 16 585 magyar élt Horvátországban. A 2011-es népszámlálási adatok alapján a magyar kisebbség – a szerbek, bosnyákok, olaszok és romák után – az ötödik legnagyobb közösség az országban.

3.5.2 Kisebbségi jogok

Horvátország – a nemzetközi közvélemény elvárásainak eleget téve – kiterjedt kisebbségvédelmi rendszert hozott létre, amit az évek során toldozott-foltozott. A horvát parlament (Szábor) 2002-ben fogadta el a nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvényt, amelynek definíciója szerint nemzeti kisebbség a horvát állampolgárok azon csoportja, amely hagyományosan a Horvát Köztársaság területén él, és tagjai a többi állampolgártól megkülönböztethető etnikai, nyelvi, kulturális és/vagy vallási sajátosságokkal rendelkeznek, valamint tagjai törekszenek e sajátosságok megőrzésére. A meghatározásnak 22 népcsoport, köztük a magyar nemzeti kisebbség tesz eleget. További jelentős, bár inkább eszmei előrelépésnek számít, hogy a horvát alkotmány 2010-es módosítása során a preambulumban a horvát mint államalkotó nemzet mellett helyet kaptak a horvátországi nemzeti kisebbségek, köztük a magyar is.

További alapvető jogok és szabadságok:[123]

- A nemzeti identitás kifejezéséhez való jog alapján mindenki (egyedül vagy másokkal közösen) szabadon kifejezheti azt, hogy valamely nemzeti kisebbséghez tartozik.
- A névhasználathoz való jog alapján a magyarok saját nyelvükön használhatják kereszt- és családnevüket.
- Horvátországban a horvát nyelv a hivatalos nyelv, de azokban az önkormányzatokban, amelyekben egy adott kisebbség aránya eléri az összlakosság egyharmadát, az adott nemzeti kisebbség nyelve is kötelező jelleggel hivatalossá válik.
- A magyar nyelvű oktatás biztosított az óvodától a középiskoláig. Három oktatási modell létezik. Az „A" modell jelenti a magyar anyanyelvi oktatást, ahol ugyan kötelező a horvát nyelv tanulása, de az oktatás alapvető nyelve a magyar. A „B" modellben kétnyelvű oktatás folyik, az egyes tantárgyakat mindkét nyelven oktatják. A „C" modell lényegében anyanyelvápolást jelent, ahol az oktatás alapvetően horvát nyelven folyik, egyes tantárgyakat heti néhány órában magyarul is tanítanak. Ez utóbbi esetben magyarságismereti órákról van szó heti legfeljebb 5 órában, a leggyakrabban magyar nyelv és irodalom oktatása folyik heti 2 órában.
- A kisebbségek szabadon használhatják saját nemzeti szimbólumaikat.
- Kulturális autonómiával rendelkeznek, amelynek keretében:
  - biztosított a szabad kapcsolattartás az anyanemzettel;
  - működvelő csoportokat hozhatnak létre, hivatásos művészeti előadásokat szervezhetnek;

123 Andócsi János: *Az anyanyelv használatának lehetőségei Horvátországban*. In: Térvesztés és határtalanítás, i. m. 271–287.

  - saját kulturális, kiadói tevékenységet folytathatnak, múzeumot, könyvtárat működtethetnek állami támogatás mellett, amely azonban nem alanyi jogon jár, hanem pályázati úton szerezhető meg.
- Biztosított a szabad vallásgyakorlás. A horvátországi magyarság kétharmada katolikus, egyharmada református.
- Biztosított a tömegtájékoztatás a nemzetiség nyelvén. A horvát közszolgálati televíziónál kisebbségi szerkesztőség működik, amely a horvátországi kisebbségekről közöl riportokat horvát nyelven. A magyarok szempontjából sokkal fontosabbak a magyar szervezetek által megjelentett hetilapok *(Új Magyar Képes Újság*, *Horvátországi Magyar Napló)*, havilapok *(Rovátkák*, *Hagyaték)* és gyermeklapok *(Barkóca*, *Szivárvány)*, illetve a Drávatáj Stúdiója által készített magazinműsor, amit a Szlavón TV sugároz.
- A kisebbség saját nemzeti és kulturális identitása megőrzése érdekében egyesületeket, alapítványokat hozhat létre.

3.5.3 Magyar érdekképviselet

A horvátországi magyarság érdekképviseletére még 1993-ban létrejött a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közössége (HMDK), amely idővel országos szervezetté nőtte ki magát. A HMDK a horvátországi magyarok kulturális autonómiájának fő letéteményese: heti- és havilapot jelentet meg, könyvkiadással foglalkozik, és műkedvelő csoportok széles hálózatával rendelkezik, amelynek keretében népdalkórusok, néptánccsoportok működnek, és a magyar nemzeti ünnepek alkalmával szerveznek rendezvényeket. A hagyományok megőrzésén és az anyanyelv megőrzésén túl céljai között szerepel a magyar nyelvű oktatás és hitélet fejlesztése és az ezzel összefüggő érdekvédelmi feladatok ellátása. Fontos szerepet töltött be a horvátországi békés reintegrációs folyamatban és a magyarság közösségi épületeinek újjáépítésében.

A másik országos szervezet az 1998-ban megalapított Magyar Egyesületek Szövetsége (MESZ), amely a HMDK-hoz hasonlóan tájékoztatási tevékenységgel foglalkozik, illetve segíti a műkedvelő csoportok tevékenységét. A MESZ eleinte elsősorban a szórványban élők között tudott támogatást szerezni, megerősödése 2007-től, a soraiból megválasztott magyar parlamenti képviselő által biztosított támogatásoknak köszönhető.

A nemzeti kisebbségek jogairól szóló alkotmányerejű törvény (2002) kiterjedt kisebbségi jogokat biztosít a magyar kisebbség számára. A törvény legjelentősebb újítása a *kisebbségi tanácsok, illetve a kisebbségi képviselő intézményének* bevezetése volt, amelyek a helyi önkormányzatok partnerei lettek, céljuk pedig a helyi közügyekben való részvétel és a kisebbségi közösségek helyzetének megőrzése, fejlesztése regionális és helyi szinten (a helyi ügyek intézése által). A tanácsok, illetve a kisebbségi képviselő megválasztására azokban az önkormányzatokban van lehetőség, ahol a kisebbség aránya eléri az összlakosság 1,5%-át és – a járások és városok esetében – a legalább 200 főt, illetve a megyékben az 500 főt. Amennyiben létszámuk nem éri el a meghatározott mértéket, de legalább 100, magát az adott kisebbséghez tartozó személy él a helyi vagy regionális önkormányzat területén, tanács helyett kisebbségi képviselő választható. A kisebbségi tanácsok és a képviselők létrehozhatják a horvátországi magyar kisebbségi tanácsok országos koordinációját, amely az érintett tanácsok egyeztető fórumaként szolgál, és erőteljesebb közös fellépést tesz lehetővé országos szinten. Az országos koordináció létrehozásának feltétele, hogy a megyei tanácsok, illetve képviselők többsége támogassa a megalapítást. A magyar kisebbség a legutóbbi, 2011-es kisebbségi önkormányzati választásokon 4 megyében

alakíthatott tanácsot, további 8 megyében saját kisebbségi képviselőt választott. Az országos koordináció létrehozásához így 7 alapító egyetértése szükséges, ez azonban egyelőre – a HMDK és a MESZ azonossága miatt kialakult patthelyzet következtében – várat magára. A tanácsok jogosítványai:

- az önkormányzat részére javaslatokat fogalmazhatnak meg a kisebbség helyzetének javítására;
- javaslatokat terjeszthetnek elő az államigazgatási és önkormányzati szervekben betöltendő munkakörökre;
- az önkormányzatok kötelesek tájékoztatni őket az önkormányzat képviselőtestülete által tárgyalt olyan ügyekről, amelyek a kisebbség helyzetét érintik;
- véleményt és javaslatokat fogalmazhatnak meg a helyi és regionális szinten sugárzott, kisebbségekről szóló műsorok tekintetében.

Az ezredforduló elején bevezetett *kisebbségi önkormányzati rendszer* működése nehezen indult be, és mindmáig számos akadályba ütközik. Munkájukat nehezíti, hogy finanszírozásukat az önkormányzatok biztosítják. Emellett sokáig problémát jelentett a kisebbségi önkormányzatok regisztrálásának és önálló jogi személlyé válásának megoldatlansága. A 2003-ban megtartott első választásokon alacsony volt a részvétel. Ez elsősorban annak tudható be, hogy a választók még nem ismerték az új rendszert, illetve a választásokra nem a helyhatósági választásokkal egy időben került sor. A kisebbségi érdekképviselet sikeressége elsősorban a tanácsok aktivitásától függ. Több településen például a tanács közbenjárására sikerült magyar helységnévtáblát elhelyezni, vagy éppen a tanács közbenjárására érhető el, hogy az államigazgatási szerv magyar nyelvű igazolványt is kiállítson, annak ellenére, hogy mindkettő törvényben biztosított alapjog.

A kisebbségeknek önkormányzati szinten is garantált a képviselete. Azokban a települési önkormányzatokban, ahol számarányuk 5–15% közötti, legalább egy önkormányzati képviselő megválasztására jogosultak. Ezt meghaladó arány esetében arányos képviseletre jogosultak, és az elnyert mandátumaik számát ennek megfelelően ki kell egészíteni. Megyei szinten az a kisebbségi közösség jogosult saját képviselőre, amelynek a számaránya meghaladja az 5%-ot az adott megye területén. Elnyert mandátumaik számát ebben az esetben is kiegészítik az általuk képviselt arányhoz a megye lakosságában. Ezenfelül minden olyan járási vagy városi önkormányzatban, ahol a kisebbség részaránya meghaladja a 15%-ot, a kisebbség jogosult elöljáró-helyettesre, akit külön listán választanak, és csak az adott kisebbségként deklaráltak jogosultak szavazni. Megyei szinten az adott kisebbség akkor jogosult alanyi jogon alispánra, ha részaránya meghaladja az 5%-ot. A valamivel több mint 14 ezer fős magyarság esetében ez összesen öt járásra igaz. Ezek közül az egyikben a magyarok nemcsak meghaladják az arányt, hanem egyúttal a legnépesebb közösséget alkotják, így ott nem a helyettesi, hanem magáért az elöljárói posztért indultak. A választások során a HMDK 3 magyar elöljáró helyettesi, a MESZ egy elöljárói és egy elöljáró helyettesi pozíciót szerzett.

Horvátországban alanyi jogon biztosított *a kisebbségek képviselete a törvényhozásban*. A Szábor 140 képviselőjét a választópolgárok az ország 10 választási kerületében listákról választják. További három képviselőt választanak a horvátországi lakhellyel nem rendelkező horvát állampolgárok. Az országban élő kisebbségek legalább öt, legfeljebb nyolc képviselőt választanak. Az egyes kisebbségek által megválasztható képviselők száma a kisebbségek arányához kötött. Az ország lakosságának 1,5%-át elérő, illetve azt meghaladó kisebbség három képviselőt küldhet a Száborba. Ennek a követelménynek azonban csak a szerbek tesznek eleget (4,36%). A magyar kisebbség egy saját képviselőt választhat, ami – figyelembe véve, hogy számarányát tekintve csak az ötödik legnépesebb – kedvező pozíciót biztosít nekik a politikai életben. Saját képviselővel rendelkeznek még az

olaszok, a fennmaradó 19 nemzeti kisebbség pedig – különböző szempontok szerint csoportosítva – további 3 képviselőt választ. Jelölési joga a politikai pártoknak, legalább száz választópolgárnak, illetve a kisebbségi egyesületeknek van. A magyar parlamenti mandátumot négy cikluson keresztül a Horvátországi Magyarok Demokratikus Közösségének (HMDK) színeiben induló képviselők töltötték be. A legutóbbi két választás (2007 és 2011) alkalmával Sója Dénes, a Magyar Egyesületek Szövetségének (MESZ) jelöltje nyert, rendkívül szoros küzdelemben. A képviselő rendelkezik a támogatások egy része felett, ami lehetővé tette, hogy a nagy múltú, eredményesen működő intézmények és szervezetek mellett párhuzamos intézményi struktúrát alakítson ki a MESZ.

3.6 SZLOVÉNIA

3.6.1 Területi elhelyezkedés, demográfiai helyzet

A 2002-es népszámlálási adatok szerint az országban 6243-an vallották magukat magyarnak (az ország lakosságának 0,32%-a). Ebből valamivel több mint ötezren az ország északkeleti részében, a Magyarországgal határos Muravidéken élnek, amely egykoron Zala, illetve Vas megyéhez tartozott. A 2011-es szlovéniai népszámlálás alkalmával nem mérték fel az országban élő nemzetiségek lélekszámát. Feltételezhető azonban, hogy – a korábbi trendekhez hasonlóan – a muravidéki magyarság továbbra is erőteljes (20%-ot meghaladó) asszimilációnak van kitéve, és a becsült adatok szerint létszáma ötezer fő alá csökkent. A Muravidék az ország legkevésbé fejlett régiója, ezért nagy az elvándorlás, az asszimilációt jelentősen erősíti a vegyes házasságok magas aránya (becslések szerint több mint 50%) is.

3.6.2 Kisebbségi jogok

Szlovénia önálló államként 1991 júniusának végén, Horvátországgal egyszerre vált ki a közös jugoszláv államból. Szlovénia államformája parlamentáris köztársaság, amelyben a végrehajtó hatalom a kormány kezében összpontosul, az államfőnek inkább reprezentatív szerep jut. Az 1991 decemberében elfogadott szlovén Alkotmány egyetlen kisebbséget sem ismer el államalkotónak. A 3. Cikk megfogalmazása szerint: *„Szlovénia valamennyi állampolgárának állama, amely a szlovén nép tartós és elidegeníthetetlen önrendelkezési jogán alapul."* Az Alkotmány – amellett, hogy kimondja, hogy Szlovénia valamennyi állampolgárának állama – rendelkezik arról is, hogy az ország *„védi és biztosítja az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség jogait"*. Ennek alapján Szlovénia széles körű, a nemzetközi kisebbségvédelmi szerződések által megkövetelteknél tágabb jogokat biztosít számukra.

A szlovén jogrendszer által biztosított kisebbségvédelem modellértékűnek számít Európában, és a diszkrimináció tilalma, valamint a teljes jogegyenlőség biztosítása mellett – a nemzeti kisebbségek védelme sarokkövének számító – pozitív diszkrimináció elvén alapul. A szlovén Alkotmány két őshonos (autochton) nemzeti közösséget ismer el: a magyar és az olasz nemzeti közösséget. Az országban élő romákat etnikai közösségként ismeri el, kevesebb különjogot garantálva nekik. Az országban élő, magukat más nemzetiségűnek valló állampolgárokat (például a németeket, a horvátokat, a szerbeket) nem ismeri el nemzeti kisebbségként/közösségként a szlovén jogrendszer. Fontos kiemelni, hogy a Kárpát-medence más országaiban élő magyar közösségek számára biztosított jogokhoz viszonyítva lényeges különbség, hogy a Muravidéken a kisebbségi jogok gyakorlását nem meghatározott lakosságarányhoz, hanem területhez kötik. A Muravidék nemzetiségileg vegyesen lakott területén tehát a nemzeti közösség létszámától függetlenül érvényesülnek a kisebbségi jogok (Alkotmány, 64. Cikk).

Az Alkotmány további kisebbségi jogokat garantál a két őshonos nemzeti közösségnek:[124]

- A nemzeti identitás szabad kifejezéséhez való jog.
- *„Szlovéniában a szlovén a hivatalos nyelv. Azon községek területén, ahol az olasz vagy a magyar nemzeti közösség él, az olasz, illetve a magyar nyelv is hivatalos nyelv."* (11. Cikk) A feliratok, helységnévtáblák, igazolványok kötelezően kétnyelvűek; a hivatali ügyintézésnél is adott a jog a magyar nyelv használatához, ez azonban gyakran akadályba ütközik az ügyintézők hiányos nyelvtudása miatt.
- *„A törvénnyel összhangban e nemzeti közösségeknek és tagjaiknak joguk van saját nyelvükön való nevelésre és oktatásra, valamint e nevelés és oktatás alakítására és fejlesztésére. Törvény határozza meg azokat a területeket, amelyeken a kéttannyelvű oktatás kötelező."* A Muravidék nemzetiségileg vegyesen lakott iskoláiban kötelező a kéttannyelvű oktatás; minden tanuló (a szlovén nemzetiségűek is) kötelezően tanul szlovénul és magyarul, a szaktantárgyak esetében azonban a mindkét nyelven történő oktatás a jogszabályi előírások ellenére – a magyar nyelv hátrányára – csak hiányosan valósul meg.
- A nemzeti szimbólumok szabad használata. Az Alkotmánybíróság határozatában kimondta, hogy *„az őshonos olasz és magyar nemzeti közösség és tagjaik az alkotmány alapján jogosultak használni az olasz, illetve a magyar nemzeti szimbólumokat, tekintet nélkül arra, hogy ezek megegyeznek az olasz, illetve a magyar állam szimbólumaival"*.
- Az Alkotmány 64. Cikke továbbá biztosítja azt a jogot, hogy *„nemzeti identitásuk megőrzése céljából szervezeteket alapítsanak, fejlesszék a gazdasági, kulturális és tudományos kutatói tevékenységet, valamint a tömegtájékoztatás és a könyvkiadás terén folytatott tevékenységet"*.
- A magyar közösség számára biztosított a szabad kapcsolattartás az anyaországgal és a többi külhoni magyar közösséggel.

A széleskörűen biztosított kisebbségi jogok hatékonyabb érvényesítését a kidolgozás alatt álló új nemzetiségi kerettörvénytől várja az őshonos magyar közösség.

3.6.3 Magyar érdekképviselet

A muravidéki magyarok személyi autonómiájának legfontosabb letéteményesei a *kisebbségi önkormányzatok* vagy helyi kifejezéssel: önkormányzati nemzeti közösségek. Kisebbségi önkormányzatok alapítása alkotmányos alapjog, amelyről külön törvény is rendelkezik. Ebben a tekintetben is fontos sajátosság, hogy az önkormányzatok alapítása nem lakosságarányhoz kötött lehetőség, hanem maga az alkotmány és törvény írja elő működésüket a nemzetiségileg vegyesen lakott területeken. Ezeket az önkormányzatokat a magyarok által lakott öt helyi önkormányzatban, a községekben hozzák létre. Fontos megjegyezni, hogy – a magyarországi szóhasználattól eltérően – Szlovéniában a község szót a több településből álló helyi önkormányzatra alkalmazzák. A Lendvai községet például Lendva városa és a környező falvak alkotják. Jelenleg öt községben (Lendva, Dobronak, Hodos, Alsómarác és Sal) működik nemzetiségi önkormányzat. Tagjaikat a helyhatósági választásokon a külön kisebbségi névjegyzékben szereplő választópolgárok választják 4 évre általános, közvetlen és titkos szavazáson. Az öt községi magyar önkormányzat hozza létre a Muravidéki Magyar Önkormányzati Nemzeti Közösség (MMÖNK) Tanácsát, amelybe saját soraiból tagokat nevez ki. A Tanács lényegében a magyarországi országos nemzetiségi önkormányzatnak feleltethető meg.

124 Göncz László: *A magyar nemzeti közösség nyelvi jogai és nyelvhasználata Szlovéniában*. In: Térvesztés és határtalanítás, i. m. 103–121.

Az önkormányzatok nagyfokú autonómiával rendelkeznek. A róluk szóló, mindössze 21 cikkel rendelkező törvény elnagyoltan szabályozza a szervezeti kérdéseket, működésüket és feladataikat, ami azzal a – néha kétes – előnnyel jár, hogy az önkormányzatok alapszabályára bízza feladataik, hatásköreik, szervezeti rendszerük, döntéshozatali eljárásaik és az önkormányzati választások rendjének szabályozását (ez utóbbi esetében a helyhatósági választásokról szóló törvény által kijelölt keretek között van mozgásterük). Egyik legfontosabb jogosítványuk, hogy saját szervezeteket és közintézeteket hozhatnak létre. Az MMÖNK saját intézményként létrehozta a Magyar Nemzetiségi Művelődési Intézetet, amely a kulturális hagyományok ápolása és a nyelvmegőrzés szempontjából végez nélkülözhetetlen tevékenységet (színházi, irodalmi rendezvényeket szervez, szervezi a műkedvelő egyesületek tevékenységét, könyvkiadással foglalkozik). Az önkormányzat másik jelentős intézménye a Magyar Nemzetiségi Tájékoztatási Intézet, amely megjelenteti az egyetlen szlovéniai magyar hetilapot, a Népújságot. A kisebbségi önkormányzatok társalapítói az illetékességi területükön működő más közintézményeknek is (például az iskoláknak, múzeumnak, könyvtárnak, óvodának stb.). Fontos jogosítványuk továbbá a jogszabályok véleményezése a jogalkotási folyamatban (például a rendőrök nyelvtudásának követelményeiről a rendőrségi törvény esetében), illetve az anyaországgal való kapcsolattartás (az MMÖNK delegál tagot a Magyar Állandó Értekezletre és annak szakbizottságaiba, valamint a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumába).[125]

A saját kisebbségi önkormányzatok alapítása mellett a jogrendszer a nemzeti közösségek számára közvetlen képviseletet biztosít a *helyi önkormányzatok tanácsaiban* is. A parlamenti választásokhoz hasonlóan itt is érvényesül a pozitív diszkrimináció: a muravidéki magyarok az önkormányzati képviselők mellett saját nemzetiségi különképviselőkre is szavaznak (Lendván például két képviselőre).

A pozitív diszkrimináció elve a legkövetkezetesebben a *parlamenti képviseletnél* érvényesül. Az ország területe 8 választási egységből áll, amelyekben a választópolgárok 11-11 képviselőt választanak arányos rendszerben listákról. Ezenkívül létezik két külön, a magyar és az olasz közösség számára kialakított választási egység, amelyben a két nemzeti közösség egy-egy saját képviselőt választ a parlamentbe. A magyar nemzetiségű őshonos állampolgárnak tehát két szavazata van a parlamenti választások alkalmával: szavaz saját területi választási egységében a pártlistákra, valamint saját nemzetiségi parlamenti képviselőre is. A nem magyar vagy nem olasz nemzetiségű szlovén állampolgárok kizárólag listákra adhatják le voksukat. A magyar nemzeti közösség saját választási névjegyzékkel rendelkezik, amelyet külön névjegyzékbizottság állít össze.

A muravidéki magyarság – a legtöbb külhoni közösségtől eltérően – nem rendelkezik saját politikai pártokkal. A magyarság kis létszáma miatt ezek érdekérvényesítő képessége igen csekély lenne országos szinten, legfeljebb egy-két helyi önkormányzatban juthatnának mandátumhoz a helyhatósági választásokon. A nemzetiségi képviselői helyért folyó választásokon kizárólag magánszemélyek indulhatnak. A kezdetektől a 2008-as választásokig Pozsonec Mária töltötte be a tisztséget, amikor Göncz László jutott mandátumhoz, amelyet 2011-ben is meg tudott tartani.

A kialakult gyakorlat szerint a nemzeti kisebbségi képviselő nem csatlakozik a kormánykoalícióhoz, hanem külön együttműködési megállapodást ír alá a kormánypártokkal, amennyiben a kormányprogram a nemzeti közösség szempontjait is kellőképpen szem előtt tartja. A két nemzetiségi

125 Győri Szabó Róbert: *Kisebbségpolitika Szlovéniában: a magyar és olasz közösség autonómiája.* Kisebbségkutatás, 2008/1. 57–88.

képviselő külön képviselői csoportot alkot, amely ugyan mindössze 2 szavazattal rendelkezik a 90 fős parlamentben, de volt már példa arra, hogy a két kisebbségi képviselő képezte a mérleg nyelvét egy politikailag fontos szavazásnál. Időnként feléled egy-egy politikai kezdeményezés, amely a pozitív diszkrimináció, vagyis a kettős szavazati jog eltörlésére irányul. Az Alkotmánybíróság elé is került már ilyen indítvány, amelyet azonban az visszautasított, és megállapította, hogy az Alkotmánnyal összeegyeztethető olyan különjogok biztosítása a nemzeti közösségek részére, amelyek csak és kizárólag ezeket a közösségeket illetik meg.

A nemzetiségi parlamenti képviselő ugyanazokkal a jogokkal és kötelezettségekkel rendelkezik a parlamentben, mint a listákról bejutott társai. Többletjogosítványa is van: vétójoggal rendelkezik a kisebbségi törvények esetében. Az alkotmány 64. cikkének utolsó bekezdése szerint: „*Azok a törvények, más előírások és általános okmányok, amelyek kizárólag a nemzeti közösségek alkotmányban meghatározott jogainak érvényesítésére és helyzetére vonatkoznak, a nemzeti közösségek képviselőinek beleegyezése nélkül nem fogadhatók el.*" Az első látásra erősnek tűnő jogosítvány próbája azonban – szerencsére – még várat magára. Eddig egyetlen alkalommal sem kellett a parlamenti képviselőnek élnie a vétójoggal, ami elsősorban a mindenkori szlovén kormányok kisebbségbarát politikájának tulajdonítható. Szlovén alkotmányjogászok szerint mindössze két olyan törvény létezik, amely esetében alkalmazható lenne a kisebbségi vétó: a kisebbségi önkormányzatokról és a kisebbségek oktatási különjogairól szóló törvény.

4. FEJEZET
A KÜLHONI MAGYAROK DEMOGRÁFIÁJA

A demográfia vagy magyar szóval népességtudomány egy adott népesség nagyságával, összetételével, változásával foglalkozó tudomány. A demográfia célja a vizsgált népesség leírásán túl a népességben bekövetkező változások okainak feltárása és a jövőben várható folyamatok előreszámítása is.

4.1 A DEMOGRÁFIA TUDOMÁNYÁRÓL

4.1.1 A demográfia tárgya

A modern értelemben vett demográfia tudományának kialakulásakor – a 18. sz. második felében, a 19. sz. elején – a demográfusok által vizsgált népességek jellemzően egy adott állam lakosságát jelentették. Mivel ekkoriban a nemzetközi vándorlás jelentősége korlátozott volt, a *természetes népmozgalom*, vagyis a termékenység (fertilitás) és a halálozás (mortalitás) határozták meg az adott államok népesedési folyamatait, így ekkoriban az elsődleges figyelem ezekre a tényezőkre irányult.

A *nemzetközi migráció* mint újabb tényező figyelembevétele tette lehetővé a modern államok, a *belső vándorlás* pedig a kisebb közösségek (például városok) demográfiai viszonyainak pontosabb leírását.

A hagyományos, területileg meghatározott közösségeket vizsgáló demográfia elsődleges tárgya mindmáig ez a négy jelenség (termékenység, halandóság, nemzetközi migráció, belső vándorlás), illetve azok az életesemények (például. házasságkötések, partnerkapcsolatok felbomlása), amelyek az adott népesség belső szerkezetének meghatározása szempontjából fontosak.

A fenti tényezők ismeretében pontosan meghatározhatók egy hagyományos népesség – például egy állam lakosságának – jellemzői: ha tudjuk azt, hogy egy adott időszakban hányan születtek és haltak meg, illetve hányan vándoroltak ki és be, pontosan meg tudjuk határozni az időszak végén a népesség létszámát; ha ismerjük az elhunytak, a ki- és bevándorlók életkorát, pontosan meg tudjuk határozni a népesség korszerkezetét is; a házasságkötések, válások és özvegyülések száma alapján a családi állapotot stb.

Mindezen tényezők ismerete azonban még mindig nem elégséges egy nem területi, hanem etnikai alapon meghatározott népesség (így egy külhoni magyar közösség) népesedési helyzetének felvázolásához. Ez utóbbi esetben a belső vándorlás jelensége ugyan figyelmen kívül hagyható, de szükség van egy újabb tényező ismeretére, ez pedig az identitásváltás (asszimiláció).

4.1.2 Az identitásváltás (asszimiláció) jelensége

Az identitásváltás – demográfiai szempontból – a migráció és a természetes népmozgalom mellett a vizsgált etnikai alapon meghatározott közösségből való újabb ki- és belépési csatornát jelent. Az identitásváltási folyamatok pontos, számszerűsíthető becslése nélkül komplex kép nem adható egy kisebbségi közösség változásairól, márpedig az identitásváltás számszerűsíthető becslése igen nehéz feladat.

Az *identitásváltás (asszimiláció)* három irányban történhet:
- a kisebbségi közösség tagja asszimilálódhat a többségi közösségbe,
- ez megtörténhet fordított irányba is,
- ugyanakkor előfordulhat az is, hogy két kisebbségi közösség tagjai között történik identitásváltás.

Az *identitásváltás fogalma* sem egységes, ez alatt legalább három különböző jelenséget értünk:[126]

a) *Klasszikus identitásváltás* az a folyamat, amikor egy személy élete folyamán megváltoztatja nemzeti identitását, például egy ideig magyar, majd „egyszerre csak" szerb nemzetiségűnek tartja magát. A jelenség értelmezéséhez fontos tudnunk, hogy a kisebbségi csoportok tagjainak nemzeti identitása nem feltétlenül kategoriális, kizárólagos, hanem inkább egy folyamatos átmenet, amelyben különböző mértékben jelennek meg a kisebbségi és a többségi identitás elemei. Amikor egy ilyen személy választási helyzetbe kerül (például népszámláláskor vagy egy nyomtatvány kitöltése esetén), az erőteljesen vegyes etnikai önidentitással rendelkező személyek sok esetben nem következetesen választanak. A klasszikus identitásváltás általában akkor tömeges, ha a személy külső környezete erőteljesen változik (például határmódosításkor). A rendszerváltást követően a határon túli magyarokat általában a magyar–roma dimenzióban bekövetkezett identitásváltás érinti (Erdélyben még magyar–sváb dimenzióban fordult elő a jelenség tömegesen). A klasszikus, egy életúton belüli magyar–román, magyar–szerb identitásváltás ritka, és a magyar–szlovák sem annyira elterjedt.

b) *Intergenerációs identitásváltásnak* azt jelenséget nevezzük, amikor az identitásváltás generációváltással egy időben történik meg: „magát magyarnak tartó anya román gyermeket szül". Ez a jelenség szinte kizárólag az etnikailag vegyes házasságokra/párkapcsolatokra vezethető vissza. Ez utóbbiak arányát pontosan nem ismerjük, de a szórás nagyon nagy: Székelyföldön és Kárpátalján elég alacsony, 20% alatti, a felvidéki és a vajdasági tömbben, erdélyi vegyes területeken 25% körül van, szórványban akár 70%-ig is emelkedhet. Ugyanakkor a vegyes házasság (elvileg) etnikai nyereség forrása is lehetne, ugyanis nyitott kérdés a vegyes házasságokon belül született gyermekek etnikuma: függ a szülők etnikumától (etnikumok presztízse esetében), a környezet domináns etnikumától stb. Népszámlálási adatok szerint a külhoni magyar közösségekben a vegyes házasságban született gyermekek maximum felét (Székelyföld), de jellemzően 20–35%-át tartják a szülei magyarnak. Az etnikai szórványvidékek magyar népességcsökkenésének az a fő oka, hogy egyfelől pont ezeken a területeken magas az etnikailag vegyes házasságok aránya, ugyanakkor ezeken a házasságokon belül igen nagy arányban a többségi nemzethez tartozókká válnak a gyermekek. Összességében az identitásváltásnak ez a formája tekinthető jelenleg dominánsnak a Kárpát-medencében.

c) Az identitásváltás harmadik formája *a heteroidentifikáció és autoidentifikáció eltérésére* vezethető vissza, vagyis arra hogy egy gyermek, aki – jellemzően vegyes házasságban élő – szülei szerint egy kisebbségi csoporthoz tartozik, felnőve önmagát már a többségi csoport tagjaként határozza meg. Ez a jelenség is elsősorban a szórványterületeken jellemző, illetve Felvidéken, ahol nem vegyes házasságok esetében is megjelenik.

Az identitásváltás mérhetőségének és előre jelezhetőségének problematikus volta miatt a külhoni magyar közösségek demográfiai helyzetének vizsgálatakor a hagyományos – területi alapon meghatározott – népességekre kifejlesztett népességtudományi módszertan eszköztára csak korlátozottan használható.

126 Szilágyi N. Sándor: *Észrevételek a romániai magyar népesség fogyásáról, különös tekintettel az asszimilációra.* Magyar Kisebbség, 2002/4. 64–96.

4.1.3 A demográfiai adatok forrásai

A demográfiai adatoknak három fő forrása van: a népszámlálások, a népmozgalmi eseményekre vonatkozó regiszterek és a nem teljes körű kérdőíves adatgyűjtések.

a) Az egyes államok rendszeresen tartanak *népszámlálásokat*. (Magyarországon az első népszámlálást 1784–1787-ben tartották, a legutóbbit 2011-ben.) A népszámlálások olyan teljes körű (tehát az adott területen élő összes személyre vonatkozóan adatokat gyűjtő) lakosság-összeírások, amelyek egyéni szinten gyűjtenek adatokat az adott népességről. Ezek az egyéni szintű adatok aztán igen részletes elemzésekre adnak lehetőséget mind önmagukban, mind területi, települési szinten összesítve. Így például a népszámlálások nemcsak arra adnak választ, hogy egy adott településen – a példának okáért – hány magát szerb nemzetiségűnek valló személy él, hanem arról is információt szolgáltatnak, hogy ezek a személyek mennyi idősek, milyen iskolai végzettségűek, milyen arányban választják házastársaikat az adott etnikumon belül, milyen arányban születtek az adott településen, illetve milyen arányban vándoroltak be más országból stb.

b) A másik fontos adatforrást a közvetlen vagy közvetett módon különféle népmozgalmi eseményekre vonatkozó *regiszterek* (teljes körű, kötelező adatszolgáltatáson alapuló nyilvántartások) jelentik. A legismertebb ilyen regiszterek az állami anyakönyvek (például a születési, házassági anyakönyvek) adataiból épülnek fel, de több más olyan regiszter (például lakossági nyilvántartás, bevándorlókra vonatkozó regiszterek stb.) is létezik, amelyek a demográfusok számára fontos információkat szolgáltatnak. Lényeges, hogy ezek a regiszterek az esemény tényének nyilvántartásán túl igen sok egyéb információt is tartalmaznak. Így például az élveszületés tényén túl ez a regiszter tartalmazza – sok más adat mellett – az anya lakhelyét, családi állapotát, életkorát, iskolai végzettségét. Ez alapján megismerhető az, hogyan változik az idő múlásával a gyermekvállaló nők átlagos életkora, miben térnek el egymástól a házasságon kívül és belül gyermeket vállaló nők stb.

c) A harmadik megemlítendő adatforrást a nem teljes körű *kérdőíves adatgyűjtések* jelentik. Ezek keretében a lakosságnak csak egy kisebb, kiválasztott csoportját kérdezik meg. Ez a csoport sok esetben a teljes társadalom kicsinyített képét tükrözi (például az *Életünk Fordulópontjai* vizsgálat esetén), míg más esetben egy alcsoport tagjai kerülnek kiválasztásra (például a Magyarországon élő nem magyar állampolgárok). Az ezen vizsgálatok által szolgáltatott adatok, noha nem teljes körűek, viszont sokkal részletesebbek, fontos információforrást jelentenek a demográfiai folyamatok értelmezéséhez.

Egy kisebbségi közösség demográfiai helyzetének megismeréséhez elvileg mindhárom előbb említett forrás használható, de ezek igen különböző mértékben állnak rendelkezésre.

A népmozgalmi regiszterek igen sok államban (például Magyarországon) egyáltalán nem tartalmaznak a nemzetiségre, vagy az anyanyelvre vonatkozó kérdéseket. Azon országokban (például Románia és Szlovákia), ahol begyűjtésre kerülnek ilyen adatok, sem szokták rendszeresen nyilvánosságra hozni ezen regiszterek etnikai bontás szerinti eredményeit, a nyilvánosságra került adatok meg arra utalnak, hogy az ilyen jellegű információk meglehetősen megbízhatatlanok. Romániában például a kórházban a gyermek születésekor kitöltetnek egy adatlapot, amelyben szerepel az újszülött nemzetiségére vonatkozó kérdés, a részletesebb eredmények azonban arra utalnak, hogy ezen adatok felvétele egyáltalán nem egységesen történik, és emiatt megyék és évek között igen nagy eltérések tapasztalhatók. Elsődlegesen demográfiai célú kérdőíves vizsgálatok – néhány erdélyi kivétellel – nem készültek a külhoni magyar közösségek körében, az országos (Románia, Szlovákia stb.) lefedettségű vizsgálatokban pedig az

alapos elemzéshez túl alacsony a magyar közösséghez tartozók létszáma. Így az egyes kisebbségi közösségekre vonatkozó kérdőíves forrásokból származó demográfiai jellegű adatok csupán politikai közvélemény-kutatások és egyéb – például társadalmi rétegződéssel – foglalkozó tudományos célú vizsgálatok „melléktermékeiként" állnak rendelkezésünkre.

4.1.4 Népszámlálási adatok mint a kisebbségi közösségekre vonatkozó alapvető demográfiai adatforrások

Mindmáig a *népszámlálások* jelentik a legfontosabb információforrást a külhoni magyar közösségekről. A népszámlálások alkalmával gyűjtött adatok között ugyanis jellemzően – de nem minden esetben – szerepel a nemzetiség és/vagy az anyanyelv is, ráadásul ezen adatokat általában meglehetősen részletesen publikálják is az egyes államok statisztikai hivatalai, így azok elérhetőek mindenki számára.

A népszámlálások nemzetiségi adatforrásként való kezelésének az szab határt, hogy az ezredfordulót követően egyre több országban döntnek úgy, hogy *regiszteralapú népszámlálást* tartanak, vagyis a rendelkezésre álló adatokat a polgárok közreműködése nélkül próbálják begyűjteni, és csak azokhoz a személyekhez küldenek kérdezőbiztost, ahol ezen adatok hiányosak vagy ellentmondásosak. Az ilyen típusú népszámlálások esetén azonban nincs lehetőség nyilatkozni a nemzetiségi csoporthoz tartozásról. Ez az oka annak, hogy a 2011/2012-es népszámlálások alkalmával Szlovénia (Muravidék) és Ausztria (Burgenland) esetében már egyáltalán nem ismerjük az adott területen élő magyar nemzetiségűek/anyanyelvűek létszámát, illetve Románia esetében mintegy egymillió ember nemzetisége nem ismert a regiszteralapú nyilvántartások használata miatt.

Amennyiben a tíz év múlva, 2021/2022 környékén esedékes újabb népszámlálások alkalmával újabb magyarlakta országok döntenek majd a regiszteralapú népszámlálás mellett, egyre több ország esetében nem lehet majd felhasználni a népszámlálásokat nemzetiségi statisztikák készítésére.

Azonban ettől függetlenül, a hagyományos népszámlálások esetében a nemzetiségre, anyanyelvre vonatkozó adatok értelmezése is különleges óvatosságot igényel, ugyanis ennek az adatrendszernek is több gyenge pontja van.

a) Egységes Eurostat előírás híján az egyes államokban nem ugyanúgy kérdezték, majd publikálták a nemzetiségre/anyanyelvre vonatkozó kérdéseket/eredményeket. Hogy csak a legfontosabb különbségre hívjuk fel itt a figyelmet: Magyarországon több (2011-ben kettő) nemzetiség megjelölésére nyílt lehetőség, tehát valaki egyszerre vallhatta magát például románnak és magyarnak. Ezzel szemben a legtöbb szomszédos országban egy polgárnak csak egy nemzetisége lehetett.

b) Legalább ennyire lényeges, hogy az adott nemzetiségi kérdésre adandó válasz esetén más-más válaszlehetőségek álltak az egyes országokban a válaszadó rendelkezésére: van, ahol előre nyomtatott lista és „egyéb" kategóriák közül kellett választani (például Magyarország, Szlovákia); van, ahol az államalkotó nemzet és az „egyéb" kategória között kellett választani utólag pontosítva, hogy az illető mely „egyéb" nemzetiséghez is tartozik (Horvátország); Romániában és Szerbiában pedig a válasz teljesen szabad volt, nem voltak előre megadott kategóriák, mindenki azt diktált be, amit akart. Viszont ezekben az államokban utólag, a kérdezőbiztosok egy útmutató alapján besorolták az egyes csoportokhoz a válaszokat, amely utólagos csoportosítás igen komoly mértékben befolyásolhatta az eredményeket. Például Romániában a magukat székely nemzetiségűnek vallók igen, a csángó nemzetiségűek már nem a magyar

nemzetiségűek közé kerültek besorolásra. Aki magát „székelyföldinek" mondta, az a román nemzetiségi csoportba került, aki pedig „magyarcigány" nemzetiségűnek íratta be magát, az a kérdező döntésének függvényében kerülhetett a „cigány", a „magyar" vagy az „egyéb" nemzetiségűek közé is.

c) Lényeges, hogy az egyes államokban a polgároknak igencsak eltérő politikai, nyelvi környezetben kell nyilatkozniuk nemzetiségükről a népszámlálások alkalmával. A kevésbé biztos etnikai identitással rendelkező (például vegyes házasságban élő, etnikailag vegyes családból származó) személyek nemzetiségi önbevallását a tapasztalatok szerint demokratikus viszonyok között is nagyban befolyásolja az aktuális politikai hangulat, a számlálóbiztos személye, nemzetisége vagy az, hogy a népszámlálási összeíróívek rendelkezésre állnak-e kisebbségi nyelven. Szerepük lehet a nemzetiségi identitás felvállalását támogató kampányoknak is. Összességében azonban azt lehet mondani, hogy minden népszámlálás – még abban az esetben is, ha erre nincs az adott állam részéről kifejezett politikai akarat – valamilyen mértékben az adott állam államalkotó nemzetisége felé húz, s csupán ennek a torzításnak a mértéke tér el államonként és népszámlálásonként.

d) Régiónk jellegzetessége, hogy szinte minden állam területén nem elhanyagolható számban élnek roma/cigány származású csoportok. Ezen csoportokon belül Magyarországon kívül Romániában, Szlovákiában és Ukrajnában (Kárpátalján) figyelemreméltóan magas a magyar anyanyelvű, identitású közösségek aránya. Noha az arányok országonként eltérőek, általában megfigyelhető, hogy a környezet által románnak/cigánynak tartott személyek legalább fele a népszámlálások alkalmával nem roma nemzetiségűként került összeírásra, hanem vagy a többségi nemzethez, vagy a magyarsághoz tartozónak vallja magát. Mivel a romák demográfiai viselkedése markánsan eltér a nem roma csoportokétól, ez a tény a népszámlálási eredményeket és értelmezésüket is befolyásolja.

4.1.5 A nemzetiségükről nem nyilatkozók csoportja

Az előbb felsorolt négy értelmezési problémához a legfrissebb, 2011/2012. évi népszámláláson társult egy új, minden eddiginél jelentősebb bizonytalanság, a *nem válaszolók* problémája. Míg a népszámláláskor a polgároknak alapvetően kötelező adatot szolgáltatni a feltett kérdésekre, addig a legtöbb országban a vallásra, a felekezeti hovatartozásra, a fogyatékosságra vonatkozó kérdések mellett az anyanyelvre, etnikumra vonatkozó kérdések kivételt jelentenek, így ezek megválaszolása nem kötelező. A *nem kötelező kérdések* bevezetése az elmúlt évtizedben kezdett elterjedni – Magyarországon 2001-ben nyílt erre először lehetőség –, párhuzamosan a válaszadók adatvédelmi tudatosságának a növekedésével, és így egyre nagyobb arányban jelent meg a nem válaszolás a népszámlálások alkalmával. A nem válaszolók arányának növekedésével párhuzamosan az eredmények értelmezése szempontjából kulcskérdéssé vált, hogyan is közelítjük meg ezt a csoportot.

A következőkben öt különböző megközelítést mutatunk be, amelyekben leírtak külön-külön is szerepet játszhatnak a nemzetiségükről nem nyilatkozók számának növekedésében.

A nemzetiségükről nem nyilatkozók esetében egy *„elnemzetlenedett" csoportról* van szó, amelybe a nem válaszolók mellett az ismeretlen, illetve az értékelhetetlen választ adó csoportok is beletartoznak. Feltételezhetően ez a csoport elsősorban olyan személyekből áll, akiknek nemzetiségi öntudata gyengül, nemzetiségi kötelékei lazulnak. Valószínűsíthető, hogy ez a jelenség összefügg az elvilágiasodással és a globalizációval.[127]

127 Az *„elnemzetlenedés"* Kocsis Károly által alkotott kifejezés: *A Kárpát-medence változó etnikai arculata (1989–2002).* Kisebbségkutatás, 2003/4. 706–714.

Másrészt azonban ha például megnézzük Magyarországon azokat a településeket, ahol 2001-ben igen magas a nemzetiségükről nem nyilatkozók aránya, akkor igen nagy arányban találunk nemzetiségi falvakat, ahol az etnikumról való nem nyilatkozás sok esetben feltehetően *rejtett, rejtegetett kisebbségi identitást* takarhat. Például a Baranya megyei egykori német nyelvi tömb területén, a németek által lakott Lovászhetényben 99,7%, azaz szinte senki, Erdősmecskén 42%, Csebényben 49% nem válaszolt a nemzetiségi kérdésre. A szinte kizárólag romák által lakott Somogy megyei Pálmajorban 38% volt a nem válaszoló stb. A fenti adatok arra is utalhatnak, hogy a nem nyilatkozás mögött az is állhat, hogy egyes kisebbségi csoportok nem merik vagy nem tartják jónak felvállalni nemzetiségi identitásukat a népszámlálási adatgyűjtések alkalmával.

Harmadrészt felmerül, hogy egyes kisebbségi csoportokat – (elsősorban) a romákat vagy Szerbiában az albánokat – egyes esetben *a nem nyilatkozó kategóriába kényszeríthették*, például oly módon, hogy a kérdezőbiztosok fel sem tették számukra a nemzetiségükre vonatkozó kérdést, mondván, annak megválaszolása úgysem kötelező.

Negyedrészt feltételezhető, hogy *a népszámlálás intézményével szembeni ellenérzés vagy időhiány* van a nem válaszolás mögött. Az elmúlt évtizedben a népszámlálástól teljesen függetlenül megfigyelhető, hogy csökken az állampolgárok adatszolgáltatási hajlandósága, nő a bizonytalanság az adatvédelem kapcsán, illetve a polgárok leterheltsége is: egyre több különféle nyomtatványt kell kitölteni stb. Mivel a népszámláláson a részvétel kötelező, így a nem kötelezően kitöltendő kérdésekre a válaszolás megtagadása egyfajta szelepként működhet, függetlenül a kérdés tartalmától. Mivel a legtöbb országban a nem válaszolók száma és aránya a felekezeti hovatartozásra vonatkozóan, illetve egyéb nem kötelező kérdések esetén is jelentősen nőtt, összességében azt feltételezhetjük, hogy a válasz nem adása mögött ez lehet a leginkább elterjedt ok.

Végül ötödikként megemlíthető, hogy *az interneten, illetve levélben történő adatszolgáltatás* lehetőségének bevezetése egyes országokban, úgy tűnik, szintén ok lehet arra, hogy megnövekedjen a nem nyilatkozók aránya. Egy nem személyes adatszolgáltatási forma esetén sokkal könnyebb nem válaszolni a nem kötelező kérdésekre, mint a számlálóbiztos jelenlétében.

4.2 HATÁRON TÚLI DEMOGRÁFIAI KÖRKÉP

A következőkben a 2011/2012-es népszámlálási eredményekre támaszkodva röviden bemutatjuk a legfontosabb külhoni magyar közösségek demográfiai helyzetét.[128]

4.2.1 Erdély

Romániában – Magyarországhoz hasonlóan – 2011 októberében tartották az utolsó népszámlálást. A népszámlálás előzetes eredményeit 2012 februárjában közölték, és ennek az adatközlésnek része volt egy igen részletes – települési bontású – nemzetiségi adatsor is.

Az előzetes és a végleges eredmények több mint egymillió fővel eltérnek egymástól. Az eltérés oka, hogy a lakosok számát mintegy egymillió olyan személlyel kiegészítették, akiket bár nem találtak

128 Bővebben lásd többek között: *Kárpát-medencei népszámlálások: 10,4 millióan vallották magukat magyar nemzetiségűnek*. KorFa, 2013/2.; Kiss Tamás: *Demográfiai körkép*. Educatio, 2012/1. 24–48.

meg a számlálóbiztosok, de különféle regiszterekben (adóhatóság stb.) megtalálhatók. Mivel azonban ezek a személyek értelemszerűen nem válaszolhattak a nemzetiségükre vonatkozó kérdésre – mivel azt fel sem tették nekik –, így őket a nemzetiségi szempontú végleges adatközlésben sem veszi majd figyelembe a román statisztikai hivatal. Mivel a végleges eredmények részletes adatközlése 2013 nyaráig még nem történt meg, így a következőkben a romániai népszámlálási eredményeket az előzetes részletes adatok alapján ismertetjük.

3. táblázat: A romániai népszámlálás nemzetiségi eredményei, a magyarság és a románság aránya az egyes megyékben (2011)[129]

Megyék	*Teljes lakosság*	*Ebből magyar nemzetiségű*	*Ebből román nemzetiségű*	*Ebből cigány/ roma nemzetiségű*	*Ebből egyéb nemzetiségű*	*Ebből nem nyilatkozott*	Magyar nemzetiség aránya 2011 (%)	Magyar nemzetiség aránya, 2002 (%)	Román nemzetiség aránya 2011 (%)	Román nemzetiség aránya, 2002 (%)
Fehér	327 224	15 870	294 335	15 492	1 128	399	4,8	5,4	89,9	90,4
Arad	409 072	37 067	343 163	16 546	11 317	979	9,1	10,7	83,9	82,2
Bihar	549 752	138 441	367 221	33 697	7 755	2 638	25,2	26,0	66,8	67,4
Beszterce-Naszód	277 861	14 773	249 925	12 165	744	254	5,3	5,9	89,9	90,3
Brassó	505 442	39 275	442 078	17 929	4 629	1 531	7,8	8,7	87,5	87,3
Krassó-Szörény	274 277	3 276	244 748	7 533	18 177	543	1,2	1,7	89,2	88,2
Kolozs	659 370	103 457	523 424	22 468	3 323	6 698	15,7	17,4	79,4	79,4
Kovászna	206 261	151 787	45 560	8 238	416	260	73,6	73,8	22,1	23,3
Hargita	304 969	258 615	40 431	5 422	320	181	84,8	84,6	13,3	14,1
Hunyad	396 253	16 219	369 782	7 567	1 939	746	4,1	5,2	93,3	92,7
Máramaros	461 290	34 781	380 018	12 638	32 958	895	7,5	9,1	82,4	82,0
Maros	531 380	200 989	279 488	46 637	2 263	2 003	37,8	39,3	52,6	53,3
Szilágy	217 895	50 659	150 143	15 137	1 377	579	23,2	23,0	68,9	71,2
Szatmár	329 079	113 541	189 991	17 513	6 802	1 232	34,5	35,2	57,7	58,8
Szeben	375 992	10 893	340 836	17 901	4 909	1 453	2,9	3,6	90,6	90,6
Temes	649 777	35 294	555 752	14 534	32 679	11 518	5,4	7,5	85,5	83,4
Erdély, Partium, Bánát	**6 475 894**	**1 224 937**	**4 816 895**	**271 417**	**130 736**	**31 909**	**18,9**	**19,6**	**74,4**	**74,7**
Teljes Románia	***19 042 936***	***1 237 746***	***16 869 816***	***619 007***	***257 181***	***59 186***	**6,5**	**6,6**	**88,6**	**89,5**

A népszámlálás előzetes eredményei szerint Románia lakossága valamivel meghaladja a 19 millió főt, ebből mintegy hat és fél millió fő a tágan vett Erdély lakossága (ideértve a partiumi és a bánáti megyéket is). Ezeken az erdélyi területeken a lakosság szűk háromnegyede vallotta magát románnak, mintegy 19%-a magyarnak. A magyar nemzetiségűek száma Erdélyben 1225 ezer fő volt, míg Románia egyéb részein (például Csángóföldön, Bukarestben stb.) összesen csak mintegy 13 ezer ember vallotta magát magyar nemzetiségűnek. A magukat roma/cigány nemzetiségűnek vallók száma Erdélyben mintegy 271 ezer főt tett ki, ami 4,2%-os arányt jelent. Az egyes megyék etnikai képe jelentősen nem változott az elmúlt évtizedben: két magyar többségű megye (Hargita és Kovászna) mellett hat másik megyében a magyarság 20 és 40% közötti arányban képviseli magát, míg a többi nyolc megye szórványnak számít.

129 Forrás: *Comuncat de presa 2 februarie 2012 privind rezultatele provizorii ale Recensământului Populației și Locuințelor – 2011.* http://www.insse.ro/cms/files%5Cstatistici%5Ccomunicate%5Calte%5C2012%5CComunicat%20DATE%20PROVIZORII%20RPL%202011.pdf

A magyar nemzetiség szempontjából nézve a 2011. évi romániai népszámlálás jó példát ad arra, hogy sok esetben mennyire nem is egyszerű minősíteni, értékelni demográfiai szemmel a népszámlálási eredményeket.

Egyfelől a népszámlálás eredményei az erdélyi és a romániai magyarság rendszerváltást követően elindult katasztrofális fogyásának folytatódásáról árulkodnak. Az előző romániai népszámlálás óta eltelt kevesebb, mint egy évtized alatt a magukat magyar nemzetiségűeknek vallók száma mintegy kétszázezer fővel csökkent. (A tényleges csökkenés ennél nyilván alacsonyabb, hiszen a mintegy egymillió meg sem kérdezett, de a teljes népességbe beszámolt személy között is nyilván voltak magyarok.) A magyar nemzetiségéről nyilatkozók száma kivétel nélkül minden erdélyi megyében csökkent, még a legjobb adatokat mutató Hargita megyében is több mint 6%-kal, és Erdély 16 megyéjéből 5 megyében (Arad, Krassó-Szörény, Hunyad, Szeben és Temes) a csökkenés mértéke ebben a szűk évtizedben elérte vagy meghaladta a 25%-ot. Így ezeken a szórványterületeken a magyar közösség teljes felszámolódása is reális közelségbe került.

Másfelől nézve viszont Románia teljes lakosságszáma is igen nagy mértékben zuhant az elmúlt évtizedben. Míg 2002-ben 21 681 ezer fő élt az országban, addig a 2011-es népszámlálás már csak 19 043 ezer lakost írt össze, és ez a csak a regiszterekből – szakmailag vitatható módon – kiegészített több mint egymillió polgárral emelkedett a még szintén nagy arányú csökkenést jelentő 20 milliós határ fölé.

Eme folyamatok eredőjeként lehetséges, hogy a magyarság lélekszámcsökkenésének folytatódása ellenére a magyar nemzetiség Románián belüli aránya alig (6,6%-ról 6,5%-ra) változott, és mivel a románság is teret vesztett a cigánysággal szemben, a román–magyar etnikai arány szintén csak minimális mértékben romlott. Míg 2002-ben egy erdélyi magyarra 3,8, 2011-ben 3,9 román „jutott". Sőt, a két magyar többségű megyében (Hargita, Kovászna), illetve Szilágyban a románság teret vesztett a magyarság javára, Bihar és Szatmár megyékben pedig – mivel a románság és a magyarság aránya is csökkent – meglehetősen stabil a két etnikum aránya. Ezek az adatok viszont úgy értelmezhetőek, hogy ebben az öt megyében – ahol ez erdélyi magyarságnak már mintegy 58%-a él – bekövetkezett az, ami hagyományos európai kisebbségek esetében igen ritkán szokott megtörténni: egy kisebbség demográfiai trendjei jobbak az államalkotó többségénél. Ebben az öt megyében a népszámlálási eredmények szerint a magyarság szórványosodása, térvesztése nem volt megfigyelhető.

A „kétarcú" eredmények mögött okként egyértelműen Románia elmúlt évtizedbeli speciális népesedési helyzete határozható meg. Az ezredfordulót követően az Európai Unióhoz való csatlakozás hatására tömeges kivándorlási hullám érte el Romániát és annak részeként Erdélyt is. Míg azonban az 1990-es évek kivándorlási hullámában arányukon felül képviseltették magukat a kisebbségi csoportok, addig az ezredfordulót követően ilyen aránytalanság már nem figyelhető meg.[130]

130 Részletesebben: Kiss Tamás – Barna Gergő: *Népszámlálás 2011. Erdélyi magyar népesedés a XXI. század első évtizedében*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Kolozsvár, 2012. 78.

4.2.2 Felvidék

A legfrissebb, 2011. évi szlovákiai népszámlálási eredmények szerint az ország lakossága 5397 ezer fő, ebből magyar nemzetiségűnek 459 ezer fő (8,5%), szlovák nemzetiségűnek pedig 4353 ezer fő (80,7%) vallotta magát.

A második legjelentősebb kisebbség a roma, közülük mintegy 106 ezer fő vallotta be nemzetiségét. A nemzetiségéről nem nyilatkozók aránya – a publikált, és lehetséges, hogy részben pótolt adatok szerint – 7,1%, mintegy 382 ezer fő.

Szlovákia területi felosztása nem a legszerencsésebb, ugyanis a kerületek létrehozásakor (1996-ban) nagyon ügyeltek arra, hogy a szlovákság minden kerületben domináns többséget alkosson. Ennek következményeképpen a létrejött területi egységek közül több meglehetősen furcsa formájú, és sem történelmileg, sem gazdaságilag, sem kulturálisan nem tekinthető valós egységnek. A nyolc kerületből kettő (Nagyszombat, Nyitra) esetében 20–25% a magyar nemzetiségűek aránya, míg három másik kerületben (Kassa, Besztercebánya, Pozsony) szórványban, de nem elhanyagolható számban élnek magyarok.

Az előző, 2001-es népszámlálással összevetve az adatokat azt tapasztaljuk, hogy az ország lakossága igen kis számban (mintegy 18 ezer fővel) és arányban (0,3%-kal) növekedett, ugyanakkor mind a magyarság, mind a szlovákság száma és aránya is visszaesett.

A magyar nemzetiségűek száma mintegy 62 000 fővel csökkent, ez csaknem 12%-os mérséklődés. Az államalkotó szlovákság létszáma 262 ezer fővel esett vissza, ez mindegy 6%-os csökkenés.

4. táblázat: A szlovákiai népszámlálás nemzetiségi eredményei, a magyarság és a szlovákság aránya az egyes kerületekben (2011)[131]

Kerületek	*Teljes lakosság*	*Ebből magyar nemzetiségű*	*Ebből szlovák nemzetiségű*	*Ebből cigány/roma nemzetiségű*	*Ebből egyéb nemzetiségű*	*Ebből nem nyilatkozott*	Magyar nemzetiség aránya 2011 (%)	Magyar nemzetiség aránya, 2001 (%)	Szlovák nemzetiség aránya 2011 (%)	Szlovák nemzetiség aránya, 2001 (%)
Besztercebányai	*660 563*	*67 596*	*505 528*	*15 525*	*5 800*	*66 114*	10,2	11,7	76,5	83,7
Eperjesi	*814 527*	*646*	*668 300*	*43 097*	*37 853*	*64 631*	0,1	0,1	82,0	90,7
Kassai	*791 723*	*74 743*	*580 066*	*36 476*	*11 458*	*88 980*	9,4	11,2	73,3	81,8
Nagyszombati	*554 741*	*120 784*	*394 902*	*3 048*	*5 929*	*30 078*	21,8	23,7	71,2	73,9
Nyitrai	*689 867*	*169 460*	*473 269*	*3 987*	*6 155*	*36 996*	24,6	27,6	68,6	70,1
Pozsonyi	*602 436*	*23 888*	*543 573*	*767*	*16 194*	*18 014*	4,0	4,6	90,2	91,3
Trencséni	*594 328*	*797*	*545 535*	*574*	*6 916*	*40 506*	0,1	0,2	91,8	97,3
Zsolnai	*688 851*	*553*	*641 602*	*2 264*	*7 258*	*37 174*	0,1	0,1	93,1	97,5
Teljes Szlovákia	*5 397 036*	*458 467*	*4 352 775*	*105 738*	*97 563*	*382 493*	**8,5**	**9,7**	**80,7**	**85,8**

131 Forrás: *Obyvatel'sto podl'a národnosti.* Štatistický úrad slovenskej republiky, Bratislava, 2012. 94.

Bár a roma nemzetiségűek száma és aránya is nőtt, a fenti jelenségért mégsem ez, hanem a nemzetiségükről nem nyilatkozók arányának növekedése a felelős. Míg 2001-ben alig 55 ezer fő nem nyilatkozott nemzetségéről, 2011-ben ennek a csoportnak a száma 382 ezer főre növekedett, így az ország lakosságának 7,1%-át teszi ki ez a csoport.

A szlovákiai magyar közvélemény jelentős része a népszámlálási eredményeket katasztrófaként fogta fel. Ebben minden bizonnyal a népszámlálást övező felfokozott etnikai identitáskampánynak és a magyar közösség létszámának a félmilliós „lélektani" küszöb alá süllyedésének is szerepe volt.

A szlovákiai népszámlálás etnikai eredményeinek értelmezése szempontjából a legfontosabb kérdés, hogy vajon kikből is állhat ez a nemzetiségéről nem nyilatkozó csoport, és az, hogy ez a csoport milyen arányban tartalmazhat olyan személyeket, akik a 2001-es népszámlálás alkalmával még magyarként kerültek regisztrálásra. Ezek a kérdések még csak részlegesen kerültek megválaszolásra. Eszerint a dominánsan magyarlakta településeken nem átlag feletti ennek a csoportnak az előfordulása, és általában is az ismeretlenek aránya és egy település etnikai összetétele között nincs jelentős kapcsolat.[132] Fontos azonban felhívni arra a figyelmet, hogy ezek az elsődleges elemzések nem helyettesítik a későbbi részletes vizsgálatokat, ugyanis például nem tűnik valószínűtlennek az a feltevés, és nem áll ellentmondásban az adatokkal, hogy például a nem nyilatkozás arányon felül lehetett jellemző a szlovák-domináns városi környezetbe kerülő magyar származású egyénekre, akik a magyar identitással már nem kívántak azonosulni, de a szlovák identitást sem tudták felvállalni.

Akárhogy is értelmezzük az etnikumáról nem nyilatkozó csoport létszámának megugrását, ettől függetlenül bizonyosan megállapítható, hogy a szlovákiai magyar közösségre vonatkozó eredmények demográfiai szempontból – szemben például az erdélyi eredményekkel – teljesen egyértelműen negatívan értékelhetőek. Az eredmények ugyanis nemcsak a magyarság létszámának, arányának a teljes lakossághoz, de a szlovák nemzetiségűekhez viszonyított erőteljes visszaszorulását is mutatják, ráadásul nem csak szórványvidéken, hanem a magyar tömbvidéken is. A magyarság létszáma és aránya jelentősen esett például a „legmagyarabb" járásban és a magyar nyelvterület központjában lévő Komáromban, Dunaszerdahelyen is. A Dunaszerdahelyi járásban mintegy 6 ezer fővel csökkent, 83%-ról 75%-ra esett a magyar nemzetiségűek aránya, miközben a szlovák nemzetiségűek száma 16 ezer főről 23 ezer főre nőtt. A magyar nyelvterület mélyén fekvő, a szlovák többségi nyelvhatártól mintegy 30 kilométerre fekvő, magyar településekkel körülvett Komárom városában a magyarok száma 22 452 főről 18 506 főre, aránya 60%-ról 54%-ra csökkent, miközben a szlovákok száma csak 12 900 főről 11 509 főre csökkent, azaz 35%-ról 34%-ra. A szlovák nyelvhatárral szintén nem szomszédos Dunaszerdahelyen a magyar nemzetiségűek száma 18 756-ról 16 752 főre csökkent, miközben a szlovák nemzetiségűek száma 3588-ról 4373 főre nőtt stb.

A demográfiai eredmények tehát arra utalnak, hogy a Felvidéken – néhány nagyváros környéki település kivételével, amelyek agglomerálódó településekként a kiköltözők miatt vesztik el magyar jellegüket – elsősorban nem a nyelvhatár eltolódásáról beszélhetünk, hanem arról, hogy a magyar tömbvidéken anélkül csökken a magukat magyar nemzetiségűnek vallók aránya, hogy e visszaesés mögött komolyabb migrációs folyamatok lennének megfigyelhetőek. Szlovákiában a

132 Ravasz Ábel: *Szlovákiai magyarok és a 2011-es népszámlálás: mérleg és elemzés 2012.* Kempelen Intézet – Publicus Slovensko, Komárom, 2012. 32.

népességcsökkenés mögött elsősorban az asszimiláció és másodsorban a természetes fogyás áll, szemben Erdéllyel, ahol a kivándorlás és a természetes fogyás indokolja a csökkenést, és csupán a szórvány városokban válnak erőteljesebbé az asszimilációs tendenciák.[133]

4.2.3 Vajdaság

A szerbiai statisztikai hivatal legfrissebb népszámlálási adatai szerint a Vajdaság lakossága már jócskán két millió fő alá süllyedt, mintegy 1932 ezer fő, miközben Szerbia teljes lakossága 7187 ezer főt tesz ki. A magyar nemzetiségű lakosság mintegy 251 ezer fő Vajdaságban. Szerbia Vajdaságon kívüli területein alig néhány ezer polgár vallotta magát magyar nemzetiségűnek, így a teljes országban 254 ezer főre tehető a magyarok száma. A magyar nemzetiségűek aránya 13% a Vajdaságban és 3,5% a teljes Szerbián belül.

5. táblázat: A vajdasági népszámlálás nemzetiségi eredményei, a magyarság és a szerbség aránya az egyes kerületekben (2011)[134]

Körzetek	*Teljes lakosság*	*Ebből magyar nemzetiségű*	*Ebből szerb nemzetiségű*	*Ebből cigány/roma nemzetiségű*	*Ebből egyéb nemzetiségű*	*Ebből nem nyilatkozott*	Magyar nemzetiség aránya 2011 (%)	Magyar nemzetiség aránya, 2001 (%)	Szerb nemzetiség aránya 2011 (%)	Szerb nemzetiség aránya, 2001 (%)
Észak-Bácska	*186 906*	*76 262*	*50 472*	*3 342*	*42 043*	*14 787*	40,8	43,6	27,0	24,8
Észak-Bánát	*147 770*	*68 915*	*63 047*	*4 769*	*4 956*	*6 083*	46,6	47,4	42,7	43,6
Dél-Bácska	*615 371*	*47 850*	*445 270*	*10 482*	*82 872*	*28 897*	7,8	9,3	72,4	69,1
Közép-Bánát	*187 66*	*23 550*	*134 264*	*7 267*	*14 351*	*8 235*	12,5	13,4	71,5	72,3
Nyugat-Bácska	*188 087*	*17 576*	*122 848*	*3 018*	*33 218*	*11 427*	9,3	10,2	65,3	62,9
Dél-Bánát	*293 730*	*13 194*	*208 462*	*8 025*	*49 662*	*14 387*	4,5	4,9	71,0	70,3
Szerémség	*312 278*	*3 789*	*265 272*	*5 488*	*25 766*	*11 963*	1,2	1,3	84,9	84,5
Vajdaság	***1 931 809***	***251 136***	***1 289 635***	***42 391***	***252 838***	***95 809***	**13,0**	14,3	**66,8**	65,0
Teljes Szerbia	***7 186 862***	***253 899***	***5 988 150***	***147 604***	***545 123***	***252 086***	**3,5**	3,9	**83,3**	82,9

A Vajdaság közigazgatásilag hét körzetre tagolódik. Míg Szlovákiában az országot alkotó kerületek meghúzása egyértelműen hátrányos a magyarság számára, a Vajdaságról inkább ennek a fordítottja mondható el. Ugyanis az eredmények szerint már nincs olyan körzet, ahol a magyarság abszolút többséget alkot, de mindmáig két olyan körzet is van (Észak-Bácska, Észak-Bánát), ahol a magyarság 41 és 47%-os arányával mindmáig relatív többségben él. Míg Észak-Bánátban a szerbség aránya mintegy 43%, addig Észak-Bácska valóban erőteljesen multietnikus régió, a 41%-nyi magyarság és 27%-nyi szerbség mellett más nemzetiségűek is nagy számban lakják.

133 Gyurgyík László – Kiss Tamás: *Párhuzamok és különbségek. A második világháború utáni erdélyi és szlovákiai magyar népességfejlődés összehasonlító elemzése.* EÖKIK, Budapest, 2012.

134 Forrás: *Ethnicity Data by municipalities and cities.* Statictical Office of the Republic ok Serbia, Belgrade, 2012. 121.

Az, hogy az eredmények szerint Szerbia lakossága mintegy 300 ezer fővel csökkent az előző, 2002-es népszámlálás óta, többé-kevésbe megfelelt az előzetes becsléseknek, hasonlóan a mintegy 100 ezer fős vajdasági népességcsökkenéshez.

A vajdasági magyarság esetében helyi szakértők mintegy 30–50 ezer fős csökkenést jeleztek előre, s 250–255 ezer magyar nemzetiségű lakossal számoltak.[135] A magyar nemzetiségűek létszámának mintegy 39 ezer fős csökkenésével ezek az előzetes várakozások be is teljesültek.

Az elmúlt évtizedben a szerb nemzetiségűek aránya Közép-Bánát kivételével minden vajdasági körzetben jelentősen növekedett, így arányuk a Vajdaságban átlépte a kétharmados határt (65%-ról 66,8%-ra emelkedett). Ezzel szemben az e területen élő hagyományos kisebbségek folyamatosan arányt és teret vesztenek, már a második legnagyobb etnikai csoportnak – a magyaroknak – az aránya is csak 13% a tartományon belül, így ma már egy magyarra több mint 5 szerb „jut". 1991-ben ez az arányszám még 3,4 volt, ami az etnikai erőviszonyok igen komoly átalakulására utal.

4.2.4 Kárpátalja

Kárpátalja az egyetlen Kárpát-medencei terület, ahol az elmúlt években egyáltalán nem tartottak népszámlálást. Így adatok csupán a 2001-es népszámlálásból állnak rendelkezésünkre, ekkor Kárpátalja megye 1 255 ezer lakosából mintegy 152 ezren vallották magukat magyar nemzetiségűnek. Becslések szerint – a természetes népmozgalmi adatok és a vándorlás figyelembevételével – jelenleg mintegy 141 ezer fő magyar lakosa lehet Kárpátaljának.[136]

4.2.5 Kisebb Kárpát-medencei közösségek

Horvátországban a 2001-es népszámlálási eredményekkel a népességi definíció megváltozása miatt csak korlátozottan összevethető 2011. évi eredmények szerint 14 048 fő (2001-ben 16 595 fő) vallotta magát magyar anyanyelvűnek, így a magyarság számszerűségét tekintve – a szerbek, bosnyákok, isztriaiak (Horvátországban önálló etnikai kategória), olaszok és romák után – a hetedik legnépesebb nemzetiségként a kevésbé jelentős horvátországi kisebbségek közé tartozik. A magukat magyar nemzetiségűnek vallók közül ráadásul csak 8249 fő élt a Drávaszöget is tartalmazó Eszék-Baranya megyében, 1696-an a Kórógy magyar szigetfalut tartalmazó Vukovár-Szerém megyében, míg a többiek szétszórtan Horvátország egyéb területein, például Zágrábban 1194-en, Isztria megyében 759-en. Eszék-Baranya megye teljes lakossága a 2011. évi népszámlálás eredményei szerint 305 ezer fő, az egykor horvát–szerb–magyar vegyes lakosságú, ma már túlnyomórészt horvát etnikai területnek számító megyében így a magyarok aránya kevesebb mint 3%. A megyében a magyarok száma a 2001-es népszámlálás óta mintegy 1500 fővel csökkent.

Szlovéniában 2011-ben már nem tartottak hagyományos, személyes adatszolgáltatáson alapuló népszámlálást, a regiszteralapú népszámlálásból pedig nem születtek nemzetiségi adatok. Az előző, 2002. évi hagyományos népszámlálás eredményei szerint a Muravidék közigazgatási régió 121 ezer lakosából 5544 fő vallotta magát magyar nemzetiségűnek, ez a szám azóta feltehetően tovább csökkent.

135 Badis Róbert: *Elfogyóban?* Kommentár, 2012/3.

136 *Kárpátaljai magyarok: hányan vagyunk?* Interjú Molnár Józseffel és Molnár D. Istvánnal. KárpátInfó, 2013/4. http://www.karpatinfo.net/hetilap/ukrajna/karpataljai-magyarok-hanyan-vagyunk

Ausztriában 2011-ben nem hagyományos, hanem úgynevezett regiszteralapú népszámlálást tartottak, amelynek adatgyűjtési programja nem terjedt ki a nemzetiségre, így az egykor Magyarországhoz tartozó Burgenland tartományról egyáltalán nem állnak rendelkezésre az őshonos kisebbségekre vonatkozó nemzetiségi adatok. További problémát jelent, hogy Ausztriában már a korábbi, így a 2001-es „hagyományos" népszámlálás alkalmával sem kérdezték a polgárok nemzetiségét vagy anyanyelvét, hanem a népszámlálási összeíró ív kérdése a polgárok által általában beszélt köznyelvre (Umgangssprache) vonatkozott. A 2001-es népszámlálás eredményei szerint Burgenland 278 000 polgárából 6641-en nyilatkoztak arról, hogy ők magyar nyelvűek. Ismerve azt, hogy Magyarországról az elmúlt években meginduló tömeges kivándorlási hullám egyik célországa Ausztria, és hogy Burgenlandba is erős bevándorlás volt megfigyelhető, úgy becsüljük, hogy Burgenland tartomány területén a magyar nemzetiségűek száma legalább 10 ezer főre nőhetett az elmúlt évtizedben.

4.2.6 Diaszpóra

Fejezetünk a *Külhoni magyarok demográfiája* címet viseli. Külhoni magyarság azonban nagy számban él a Kárpát-medencei országokon kívül is, olyan területeken, amelyek sohasem voltak a magyar állam részei. A diaszpórában élő magyar közösségek tagjai, illetve felmenői a Kárpát-medencéből történő *önkéntes vagy kényszerű kivándorlással* szóródtak szét a világban. Ezen közösségek létszámára vonatkozóan igen nagyok a bizonytalanságok. A becslések az ötmillió főtől a néhány százezer főig terjednek. Ennek a bizonytalanságnak elsődleges oka az, hogy ezen csoportok tagjainak igen különböző formájú és erősségű kapcsolataik vannak a magyarsággal, így demográfusi szemmel igen nehéz pontosan meghatározni ezen csoportok létszámát, és ebben sok esetben a népszámlálások sem nyújtanak segítségét.

A következőkben ezt a jelenséget az *Egyesült Államok példáján* mutatjuk be, ugyanis ebben az országban él a legnagyobb Európán kívüli magyar diaszpóra.

Az Egyesült Államokban a 2000-es népszámlálás alkalmával tették fel utoljára teljes körben a válaszadók elsődleges származására és az általuk otthon beszélt nyelvre vonatkozó kérdéseket. Ekkor mintegy 1,4 millió fő nyilatkozott úgy, hogy ő magyar származású, és 2011-ben is mintegy 1415 ezer főre becsülték a magyar származású közösség létszámát az országban.

Azonban a részletesebb adatok megmutatják, hogy e csoport tagjai közül több mint 1,3 millió fő az Egyesült Államokban született, az érintettek mintegy 89%-a otthonában angolul beszél, és az otthon nem angolul beszélők közül sem mindenki a magyar nyelvet használja, hiszen sok Magyarországról kivándorolt nem magyar nemzetiségű személy is magyar/magyarországi származásúnak mondta magát. Az otthon ténylegesen magyarul beszélők száma – származástól függetlenül – a 2000. évi 117 ezer főről 2010-re feltehetően 94 ezer főre csökkent az Egyesült Államokban.

A legnagyobb, csaknem egyötödös arányban magyar származásúak által lakott település az Egyesült Államokban a New York államban található Kiryas Joel nevű, mintegy 22 000 főnyi lakosságú kisváros. A városban a magukat magyar származásúnak vallók egy haszid zsidó közösség tagjai, akiknek a felmenői a mai Romániához tartozó Szatmárnémeti környékéről költöztek New Yorkba, majd az 1970-es években ebbe a városba. Ezen családok szinte kivétel nélkül a jiddis nyelvet beszélik, otthon magyarul

2000-ben is már csak 59 fő beszélt közülük, kivétel nélkül 65 év felettiek. Ez a példa talán képes illusztrálni, hogy miért is nagyon nehéz a diszpóra fogalom gyakorlati használata a demográfiában.

A diszpóra magyar nyelvű közösségei demográfiai értelemben semmiképpen nem tekinthetőek önfenntartóknak, ezért hagyományos populációként klasszikus demográfiai eszközökkel nem vizsgálhatóak. Ennek elsődleges oka, hogy ezek a magyar nyelvű csoportok önmagukat igen kis arányban képesek reprodukálni: a Kárpát-medencei magyar nyelvterületet elhagyók gyermekei jellemzően ha még beszélnek is magyarul, felnőve, saját családot alapítva otthon elsődlegesen már nem a magyar nyelvet beszélik, míg az ezt követő generációkban jellemzően csak a magyar származás tudata marad fent. Az, hogy ennek ellenére több országban mégis már több mint egy évszázada tartósan képesek voltak fennmaradni nem csak magyar származású, de magyar nyelvű csoportok is, elsősorban azzal magyarázható, hogy az adott állam területére újabb és újabb hullámban érkeztek bevándorlók Magyarországról, illetve a környező magyarlakta területekről.

A jövő útja talán az lehet, hogy a demográfiai kutatásokban a *diszpóra csoportját* három, egyre szűkülő, egymással párhuzamosan vizsgálandó alcsoportra bontjuk:
- magyar származásukat számon tartó személyek,
- a magyar nyelvet beszélő személyek,
- családi körben magyarul beszélő személyek.

4.2.7 Az elmúlt évek kivándorlási hulláma

Röviden szükséges foglalkozni az elmúlt évek Magyarországról történő kivándorlási hullámának Magyarországra és a magyar diaszpórára gyakorolt hatásával is. (A határon túli, Kárpát-medencei közösségekből a diaszpórába történő elvándorlás demográfiai szempontból igen lényeges jelenségével terjedelmi okok miatt csak érintőlegesen, az egyes területek ismertetésekor foglalkozunk.)

Míg az 1989/1990-es rendszerváltást követő években a Magyarországról történő kivándorlás mértéke a környező országokhoz viszonyítva kifejezetten alacsony maradt, az európai uniós államok munkaerőpiacának megnyílása, a gazdasági válság hatására ez megváltozott, és Magyarországról is tömegek indultak el munkát vállalni a hazánkénál jobb módú EU-tagállamok (elsősorban Németország, Nagy-Britannia és Ausztria) irányába. A legfrissebb becslések szerint mintegy 335 ezer magyarországi lakcímmel rendelkező 18–49 éves állampolgár tartózkodik tartósan külföldön.[137] Pontosabb információk arról még nincsenek, hogy ez a külföldön szerencsét próbáló népesség milyen arányban fog véglegesen letelepedni, illetve kérdéses az is, hogy ennek a csoportnak a létszáma a jövőben nem fog-e továbbnőni. Amennyiben a jelenség tartóssá és tömegessé válik, a nyugat-európai magyar diszpóra egy újabb generációval fog gyarapodni. Fontos azonban azt is látni, hogy ezen *újfajta migráns csoportok* tagjai – ellentétben a korábbi kivándorlási hullámokkal – a kivándorlást követően is feltehetően igen szoros kapcsolatot tartanak fent a kibocsátó közösséggel, a határok megszűnésével, a fapados légitársaságok jelentette lehetőségekkel élve sok esetben szinte kétlakinak lesznek tekinthetők.

137 *A Magyarországon állandó lakcímmel rendelkező 18–49 éves magyar állampolgárok mintegy 7,4 százaléka tartózkodik jelenleg tartósan külföldön.* KorFa, 2013/2.

4.3 KISEBBSÉGI NÉPESEDÉSPOLITIKA – ANYAORSZÁGI FELELŐSSÉG

A népesedéspolitika körébe azok az intézkedések tartoznak, amelyek a népesség alakulását valamilyen módon befolyásolni kívánják, ilyen értelemben népesedéspolitikának tekinthető többek között a migrációs politika, a családpolitika stb.

A népesedéspolitika lehetőségeit vizsgálva először is szükséges elkülöníteni azt az öt hatást, amelyek a demográfiai jelenségeket befolyásolják.

Általános regionális kontextusnak nevezzük azokat a demográfiai tényezőket, amelyek egy egész országcsoportra általában jellemzőek. Régiónkban jelenleg például ilyen jelenség a házasodási kedv visszaszorulása vagy a gyermekvállalási életkor kitolódása.

Országhatásról azon jelenségek esetében beszélhetünk, amelyek az adott ország minden lakosára nemzetiségtől függetlenül igazak. Például ilyen országhatás volt a szocialista korszak romániai abortusz-tilalma.

A *nemzethatás* keretébe azok a demográfiai jelenségek tartoznak, amelyek egy adott nemzetiségre országtól függetlenül érvényesek. A magyarság esetében például ilyen lehet a gyermekvállalási kedv és az iskolai végzettség között megfigyelhető U görbéhez hasonló kapcsolat (a legalacsonyabb a gyermekvállalási kedv a közepes iskolázottságú társadalmi rétegekben) vagy a magas öngyilkossági arány.

Általános kisebbségi hatásról azon jelenségek esetén beszélhetünk, amelyek minden hasonló helyzetű kisebbségre igazak. Így térségünkben ilyen hatás, hogy a vegyes házasságok, az asszimiláció negatívan befolyásolják a kisebbségi közösség újratermelődését.

Végül *országspecifikus kisebbségi hatásról* egy adott kisebbségi csoportot érintő speciális intézkedés, folyamat esetén beszélhetünk. Például ilyen volt az 1990-es években az etnikailag szelektált kivándorlási minta Romániában. (A magyarok és a németek igen nagy arányban vándoroltak ki Romániából, míg ez akkoriban a románságra nem volt jellemző.)

Természetesen erőteljesen eltérő az egyes hatások fontossága a demográfiai viselkedés összességére. A népesedéspolitikában ezenfelül szükséges elkülöníteni a különféle aktorokat (cselekvőket), akik a demográfiai jelenségeket az egyes, fentebb ismertetett hatásokon keresztül befolyásolni akarják. Ilyen aktorok például az adott állam, amelynek területén a kisebbségi közösség él, az anyaország állama, helyi kisebbségi elitek, nemzetközi szervezetek.

A népesedéspolitikai cselekvést a fenti fogalmi rendszerben tudjuk értelmezni. Például a magyar állam mint aktor oktatási–nevelési támogatást ad az utódállamokban magyar nyelven tanulóknak, ezzel – a népesedéspolitikai fogalomrendszert alkalmazva – az általános kisebbségi hatást ellensúlyozva próbálja befolyásolni az asszimilációs folyamatokat. Amikor a Romániai Magyar Demokrata Szövetség romániai kormánypártként eléri a gyed értékének növelését, akkor ezáltal az országhatás módosításán keresztül próbál hatást gyakorolni a termékenységre. A sort folytathatnánk.

Az alábbi táblázatban összefoglaljuk, hogy mekkora az egyes hatások jelentősége, és mekkora lehet a magyar állam szerepe ezen hatások módosításában.

6. táblázat: A kisebbségi közösségekre gyakorolt demográfiai hatások és a magyar állam szerepe

Hatás	Mekkora hatást gyakorol általában a külhoni magyar közösségek demográfiai viselkedésére	A magyar állam szerepe a demográfiai hatás módosításában
Általános regionális kontextus	xxx	Nincs
Országhatás	xx	Közvetett, nagyon kicsi (helyi magyar pártokon keresztül)
Nemzethatás	x	Közvetlen
Általános kisebbségi hatás	x	Közvetlen (nemzetközi szabályozásra gyakorolt hatáson keresztül)
Országspecifikus kisebbségi hatás	xxx	Közvetett, kétoldalú kapcsolatokon, helyi magyar pártokon keresztül

Amennyiben a demográfiai tényezők szerint tekintjük át a magyar állam potenciális szerepét, akkor beavatkozási célterületként elsősorban a magyarság rovására történő nemzetiségváltás mértékének a csökkentése, a migrációs politika, illetve a termékenységösztönző családpolitikák támogatása jöhet szóba.

A nemzetiségváltás csökkentésének legfőbb eszköze a magyar oktatási és kulturális rendszer megerősítése lehet, ugyanis a vegyes házasságok/partnerkapcsolatok aránya etnikailag szegregált intézmények kiépítésével (oktatás, egyház, munkahely, kocsma stb.) csökkenthető.

A vegyes házasságokból következő nemzetiségváltás mértéke a magyar nyelv/kisebbségi magyar közösséghez tartozás presztízsének növekedésével hatékonyan módosítható. Elsődlegesen ez lehet a demográfiai indoka a külhoni közösségek nyelvpolitikai, nyelvi jogi törekvéseinek (a magyar nyelv hivatalos nyelvvé emelése, hivatali használatának bevezetése) támogatásának.

A migrációs politika esetén a magyar állam szerepe már erőteljesebben defenzív jellegű, ugyanis gazdasági szempontból a magyar állam esetleges szerepe/érdeke a Magyarországra vándorlást tekintve ambivalens. Ezzel szemben a nemzetpolitikai kormányzati álláspont határozottan a szülőföldön maradást támogatja (lásd a *Magyar nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete* című dokumentumot). A gazdasági szempont az, hogy az elkövetkező években Magyarországon az ország rossz demográfiai helyzete miatt (alacsony termékenység, erőteljes elvándorlás) strukturális munkaerőhiány léphet fel, elsősorban a kivándorlás által okozott szakképzett munkaerő-hiány pótlása ütközhet nehézségekbe. Adottságként kezelhető az is, hogy a magyarországi közvélemény szinte kizárólag csak a külhoni magyarokat fogadja el bevándorlónak, amely csoportnak ráadásul az integrációja is sikeres, és alacsony társadalmi költségekkel jár. Ugyanakkor a külhoni magyar területekről Magyarország felé történő migráció a kibocsátó magyar közösségek számára igen komoly demográfiai veszteséget jelenthet. Erre a problémára a határ menti ingázó zónák kialakulása kínálhat megoldást. Ez a helyzet ugyanis mind a „*szülőföldön megmaradás*" politikai szándékának, mind a magyar munkaerő-piaci igényeknek megfelelhet, ráadásul erőteljes antiasszimilációs hatással bírhat.

A külhoni születésösztönző politikák eszköze lehet egyes magyarországi családtámogatások (elsősorban a családi pótlék) kiterjesztése határon túl élő magyar állampolgárokra. Egy ilyen intézkedésnek azonban igen komoly anyagi vonzata lenne.

5. FEJEZET
A KÜLHONI MAGYAR OKTATÁS. FOLYAMATOK, KIHÍVÁSOK

A fejezet célja megismerkedni általában az oktatás rendszerével, majd ezen belül elhelyezni a külhoni magyarok oktatásának alrendszerét. Ezen alrendszerek leírása, adatolása és értelmezése során figyelembe vesszük azokat a mérvadó oktatási szereplőket, akiknek tevékenysége meghatározó az oktatás működése során. Külön alfejezetben foglalkozunk a határon túli magyar oktatás belső világára utaló, a nemzetközi felmérésekből leszűrhető folyamatokkal, valamint azzal is, hogy ebben a komplex világban milyen lehetőségei vannak az anyaországi támogatások sikerességének.

5.1 A KISEBBSÉGI OKTATÁSRA VONATKOZÓ NEMZETKÖZI SZABÁLYOZÁSOK

Különösen a kilencvenes évektől kezdődően egyre több, a kisebbségi oktatás szempontjából létfontosságú nemzetközi egyezmény, nyilatkozat, ajánlás, államközi megállapodás látott napvilágot, amelyek pozitívuma, hogy nagy részük a negatív diszkriminációellenes jogtól (ahol a jog tulajdonképpen az állam visszaélései ellen védett) már elmozdult a pozitív jogokat garantáló irány felé (ahol az államnak feladata, hogy a jogokat és az érvényesítésükhöz szükséges feltételeket biztosítsa). A nemzetközi jog eljutott oda, hogy a kisebbségeket ne az adott államot veszélyeztető, destabilizáló tényezőnek tekintse. Ezek a jogok azonban továbbra is elsősorban politikai nyilatkozatok, ajánlások formájában, azaz úgynevezett *soft law-ként*[138] jelennek meg.

Az anyanyelvű oktatáshoz való jog követelésének alapja az az antropológiai elv, miszerint a nyelv megismerő (kognitív) funkciója (a kommunikatív funkcióval együtt) a legfontosabb az emberi nem fennmaradása és fejlődése szempontjából. Ez a kognitív funkció dönti el, hogy a kisgyermek milyen világot épít ki maga körül, hogyan látja azt, hogyan tud róla beszélni. Eszerint az elv szerint: a gyermek számára az optimális az, ha a világot családjának nyelvén ismeri meg, az iskolát azon a nyelven kezdi el és folytatja mindaddig, amíg a gazdasági/politikai viszonyok lehetővé teszik: lehetőleg az iskolázás befejezéséig.[139]

Napjainkban az anyanyelvű oktatáshoz való jog a legkedvezőbb formában az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosának a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló *Hágai Ajánlásaiban* (1996),[140] illetve az UNESCO *Education in a multilingual world* (2003)[141] című irányelveiben található meg. Ez a két dokumentum feltétlenül ajánlja a lehető legtovább tartó anyanyelvű oktatás biztosítását, amely magában foglalja az anyanyelvű felsőoktatás lehetőségét is.

Az *Education in a multilingual world* (*UNESCO 2003*) című dokumentumban azt találjuk, hogy az UNESCO támogatja a két és/vagy többnyelvű oktatást az oktatás minden szintjén az alábbiak szerint:

138 A jogi dokumentumok betartása nem kötelező, megszegésük nem szankcionálható, az államok mozgástere így viszonylag nagy.

139 Lásd pl. az UNESCO által kiadott *The use of the vernacular languages in education* (1953) c. dokumentumot. Angol nyelven itt olvasható: http://unesdoc.unesco.org/images/0000/000028/002897eb.pdf

140 Forrás: http://www.osce.org/hu/hcnm/32186

141 Forrás: http://unesdoc.unesco.org/images/0012/001297/129728e.pdf

- A négy nyelvi készség[142] kialakulását elsősorban az anyanyelven, azután (ha az anyanyelv eltér a nemzeti vagy hivatalos nyelvtől, akkor) az ország hivatalos vagy nemzeti nyelvén, továbbá egy idegen nyelven.
- A második nyelv korai megismerését az anyanyelvhez adódóan.
- A második nyelv tannyelvként való bevezetésének folyamatosságát, de csak akkortól, ha a diákok már kielégítően ismerik azt a nyelvet.
- Az anyanyelven való oktatás jogának érvényesítését.
- Nem csak az anyanyelv oktatását és az azon való oktatást, hanem a hivatalos vagy nemzeti nyelvek és globális nyelvek tantárgyként és tannyelvként való oktatását, azért hogy a kisebbségek lehetőséget kaphassanak a szélesebb társadalmi kontextusokban való részvételre, együttműködésre.

Összefoglalva, a kisebbségek oktatása kapcsán három fontos nyelvi jogot szükséges megkülönböztetnünk: az anyanyelv használatának jogát (1), az állam hivatalos nyelve elsajátításának jogát (2), valamint egy idegen nyelv szabad választásának és tanulásának jogát (3).

Az államnyelv és egy idegen nyelv megtanulásának joga egyúttal azt is jelenti, hogy a kisebbségeknek arra is joguk van, hogy megfelelő körülmények álljanak a rendelkezésükre, az államnyelv második nyelvként való elsajátítására. Ez azt jelenti, hogy azoknak a tanulóknak, akiknek az ukrán, a szerb, a szlovák vagy a román nem anyanyelvük, a nyelv oktatását másféle módszerekkel és másféle tananyagokkal kell megvalósítani, mint azok számára, akik anyanyelvi beszélői a nyelvnek.[143] Az ilyen nyelvpedagógiai elvek figyelembevétele egyáltalán nem mellékes szempont, ha a kisebbségi diákok anyanyelv-domináns többnyelvűsége az elérendő cél, ahol a nyelveket a beszélő egymás mellé és nem egymás helyett sajátítja el.

5.2 A KISEBBSÉGI OKTATÁS

Anyanyelvi oktatásról akkor beszélünk, ha a nemzetiségi kisebbségek tagjai saját nyelvükön részesülnek oktatásban, és ha ez az oktatás kiterjed az oktatási rendszer összes szintjére. Így az anyanyelvi képzés a nemzetállami keretekben működő oktatási rendszer alrendszereként értelmezhető. Az erdélyi, felvidéki, vajdasági és kárpátaljai magyarok esetében ez azt jelenti, hogy az óvodától a felsőfokú képzésig lehetőség van saját országukon belül is anyanyelven tanulni. Az anyanyelvű oktatás horizontálisan azonban lehet részleges is: vagy a kétnyelvű oktatás által, vagy úgy is, ha csak bizonyos anyanyelvi modulokra, bizonyos iskolatípusokra van lehetőség. A nemzeti kisebbségek anyanyelvi oktatásának ellenpólusa *az oktatási szolgáltatások államnyelven való igénybevétele*, amely gyakran az asszimiláció egyik csatornájának is minősül.

Különféle felmérésekből és adatforrásokból kiderül, hogy a külhoni magyar nemzetiségű diákok mintegy 80–85%-a anyanyelvén kezdi meg tanulmányait, és ez az arány az iskola magasabb szintjein csökken (1. ábra). Ez komoly problémát jelent, mert a magyar közösség szempontjából a nem magyar nyelven tanulók sokszor „elvesznek"; ez az asszimiláció legfőbb oka.

142 *A négy* fő *nyelvi készség*: olvasott szöveg értése, hallott szöveg értése, íráskészség és beszédkészség.

143 Kontra Miklós – Szilágyi N. Sándor: *A kisebbségeknek van anyanyelvük, de a többségnek nincs?* In: Kontra Miklós – Hattyár Helga (szerk.): Magyarok és nyelvtörvények (A Magyarságtudomány könyvtára XXVI.), Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002. 7–9.

A kisebbségi iskolaválasztás megértése szempontjából szükséges leszögeznünk azt is, hogy a bármely oktatási formára jellemző munkaerő-piaci megfontoláson túl a külhoni magyarok oktatása egy sajátos, *közösségi mozzanattal* is bír. A kisebbségi, anyanyelvű oktatás[144] *közösségi mozzanata* arra vonatkozik, hogy az anyanyelvű oktatás egyik olyan intézményrendszerként tételeződik, amely a kisebbségi közösség hosszabb távú fennmaradását is szolgálja. Az anyanyelvű oktatás puszta léte a közösségi fennmaradás záloga, és ezt az érintett szereplők (kisebbségi politikusok, szakemberek, szülők, diákok nagy része) rendszerint eleve adottként fogadják el. A kisebbségi iskolaválasztás tehát e perspektívából nagy jelentőségű, hiszen ahol a helyi oktatási piacon nemcsak külön intézmények, hanem eltérő nyelvű intézmények is szerepelnek, a nem anyanyelvű iskoláztatás melletti döntés a kisebbségi önfelszámoláshoz, asszimilációhoz vezethet.

5.3 A KÜLHONI MAGYAR OKTATÁS NÉHÁNY ADATA ÉS ETNOPOLITIKAI KÖRNYEZETE

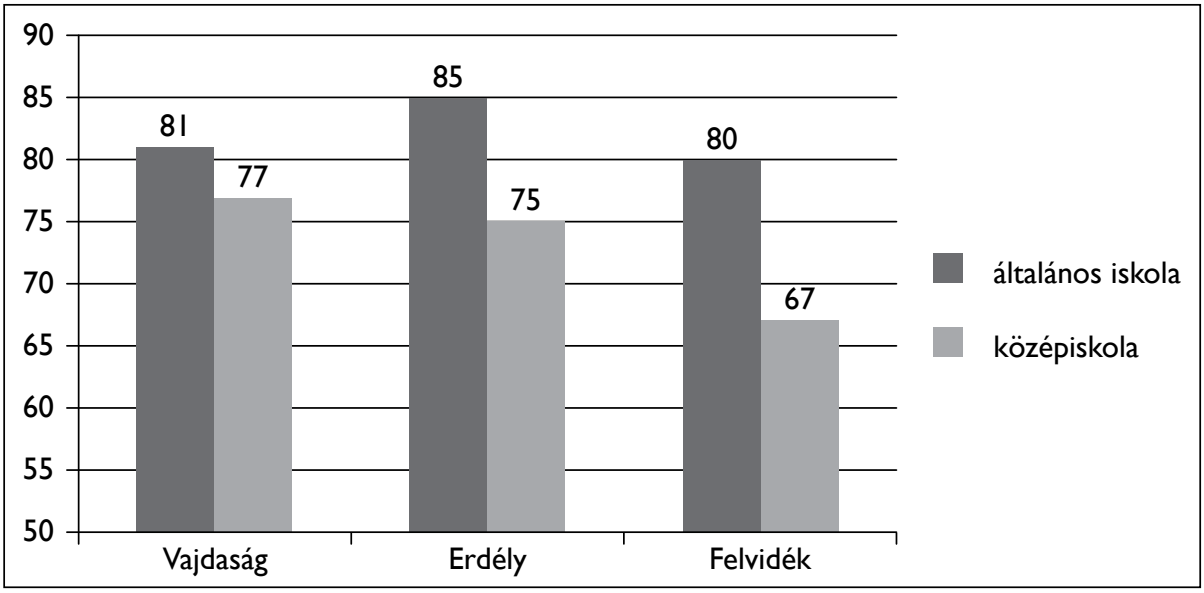
Nemzetállami keretek között az oktatási rendszer biztosítja a fiatalabb nemzedékek felnőttkori állampolgárrá válásához szükséges képességek, ismeretek, jártasságok kialakítását és átadását, a munkaerőpiacon való boldoguláshoz szükséges szakismereteket és képesítéseket. Az oktatási rendszer fenntartása és működtetése tehát állami feladat.[145] Ezt kisebbségi szemszögből úgy fordíthatjuk le, hogy az államnak feladata a területén élő saját kultúrával, nyelvvel és más etnikai jellemzőkkel rendelkező csoportok tagjainak az iskoláztatása is. Ez a feladat az oktatásra vonatkozó jogszabályok szerint meg is valósul, a konfliktust inkább az szokta okozni, hogy az állam milyen oktatási szinteken és milyen oktatásszervezési gyakorlatokon keresztül teljesíti e feladatát. Az oktatás állami működtetése során ugyanis meghúzódik egy ki nem mondott paradoxon is: az állam szemszögéből az oktatási rendszer a nemzetállami célok megvalósításának, a kisebbségek asszimilálásának egyik legfontosabb eszköze, a kisebbségek vagy nemzetiségek pedig szintén az oktatáson keresztül kívánják saját identitásukat fenntartani, megerősíteni. Ennek az ellentmondásnak a következménye az, hogy rendszerint nagy eltérést tapasztalhatunk a kisebbségi oktatáspolitikai követelések és az egész rendszer fejlesztésére vonatkozó szakpolitikai tevékenységek között. Általánosságban kijelenthető, hogy azokban az országokban, ahol magyar kisebbségek is élnek, a kisebbségi oktatás kevésbé adatolt, mint az országok oktatási rendszerének belső folyamatai.

Ahhoz, hogy valamelyest átfogó képünk legyen a külhoni magyar kisebbségi oktatás kiterjedtségéről, két összefoglaló táblázatot közlünk. Egyrészt a négy nagyobb külhoni magyar közösség oktatási statisztikáit láthatjuk (1. táblázat),[146] másrészt pedig külön ábrán láthatjuk az első osztályokba beiratkozottak számát (2. ábra). Terjedelmi okokból idősoros adatokat itt nem közlünk, de azt megjegyezzük, hogy az elmúlt mintegy 20 évben mindegyik magyar közösségen belül – a demográfiai, migrációs és asszimilációs folyamatoknak köszönhetően – mintegy 30–40%-kal csökkent a magyar nyelven tanuló első osztályosok száma.

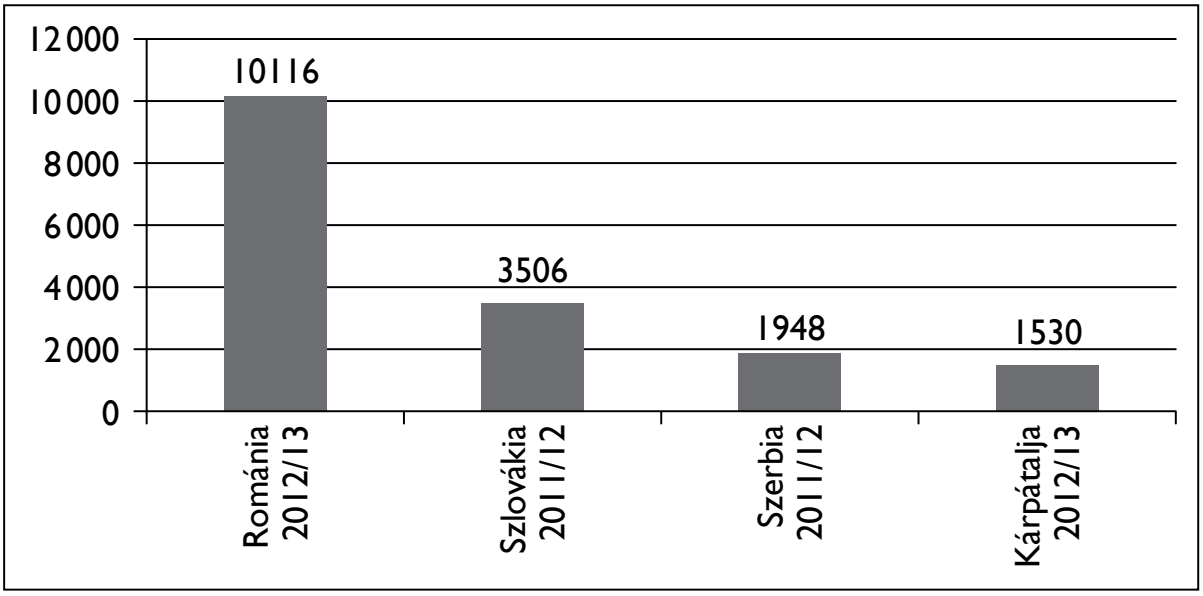
144 Ez az anyanyelvű kisebbségi oktatásra vonatkozik. A kisebbségi oktatás fogalma, mint korábban is láttuk, ennél jóval szélesebb.

145 Csete Örs – Papp Z. Attila – Seténi János: *Kárpát-medencei magyar oktatás az ezredfordulón*. In: Határon túli magyarság a 21. században. Szerk. Bitskey Botond. Köztársasági Elnöki Hivatal, Budapest, 2010. 125–165.

146 Papp Z. Attila: *Kisebbségi magyarok oktatási részvételének értelmezési lehetőségei*. Educatio, 2012/1. 3–23.



1. ábra: Magyarul tanuló magyar nemzetiségűek aránya (Forrás: PISA 2009)



2. ábra: Magyar tannyelvű osztályokba beiratkozók száma

7. táblázat: Külhoni magyar diákok oktatási szintenként

	Óvodások száma (fő)	***Általános iskolai tanulók száma (fő)***	***Középiskolai tanulók száma (fő)***	***Felsőfokú képzésben részvevők (fő)***
Szlovákia 2010/2011	9836	34 664	17 417	6133
Románia 2010/2011	42 747	90 779	37 192	40 000
Szerbia 2010/2011	4448	15 810	6754	3758
Kárpátalja 008/2009	2522	14 290	2117	1923

Felvidéken és Kárpátalján a csökkenő beiratkozási statisztika az elmúlt néhány évben (2008–2009 után) mintha leállt volna, illetve enyhe növekedés is kimutatható, aminek oka elsősorban az, hogy a magyar nyelvű oktatásban egyre nagyobb mértékben magyar anyanyelvű romák is részt vesznek. A magyar anyanyelvű romák részvétele a magyar nyelvű oktatásban egyébként a többi régióban is komoly kihívás elé állítja a kisebbségi magyar politikusokat, oktatáspolitikusokat és nem utolsósorban a pedagógus társadalmat is.[147]

Meg kell állapítani, hogy kevéssé vizsgált területe a külhoni magyar oktatásnak a környező országokban élő, magyar anyanyelvű romák iskoláztatása. E szembenézés a magyar anyanyelvűek zsugorodó kohorsza miatt azért is fontos, mert különféle felmérésekből az körvonalazódik, hogy a felvidéki magyar nyelvű közoktatásban részvevők mintegy harmada, a kárpátaljainak pedig mintegy negyede magyar anyanyelvű cigány gyermek. Erdélyben 100 ezerre teszik a magyarul beszélő romák számát, és jelenlétük nem csak a Székelyföldön észlelhető, hanem több szórványosodott régióban gyakorlatilag általuk létezik még magyar nyelvű képzés.

A fentiekkel szembeállítva látni kell azonban azt is, hogy sok helyen (Kelet- és Közép-Szlovákiában például) a magyar gyerekeket azért adják – többek között – többségi nyelvű iskolába a szülők, mert a magyar iskola úgymond „elcigányosodik", és a szülők félnek, hogy gyerekeik ott nem részesülnek megfelelő színvonalú oktatásban.

A külhoni magyarok anyanyelvű oktatása a kisebbségi közösségek állandó, kiemelt témája. A múlt század nyolcvanas éveinek végi kelet-közép-európai rendszerváltozásai után – országonként kissé eltérő időben és módban – az anyanyelvű oktatás melletti kisebbségi politizálás is új lendületet kapott. Ennek magyarázata többek között az, hogy a korábbi évtizedekben mindegyik érintett országban azt tapasztalhattuk, hogy az anyanyelvű oktatás kibontakozása (internacionalista vagy nemzeti érdekekre egyaránt építve) politikai korlátokba ütközött.

Jelen részben jobbára csak az erdélyi, felvidéki, vajdasági és kárpátaljai magyar nyelvű oktatással kapcsolatos fontosabb eseményekre, jelenségekre térünk ki, ám fontos annak rögzítése is, hogy a többi szomszédos országban (Horvátországban és Szlovéniában) is létezik magyar nyelvű alapoktatás és felsőfokú képzés is. Szlovéniában például a Maribori Egyetemen magyar nyelv és irodalom szakos általános és középiskolai tanárokat képeznek a Muravidék kétnyelvű oktatási intézményei számára, Horvátországban az eszéki Josip Juraj Strossmayer Egyetemen pedig magyar lektorátus működik.

147 Papp Z. Attila: *Romák és magyar cigányok a Kárpát-medencében. Demográfiai áttekintés.* Pro Minoritate, 2012/3. 53–79.

Mindegyik ország esetében elmondhatjuk, hogy az 1990-es években a nemzetállam építés korszaka zajlott, ezzel álltak szemben a kisebbségi közösségek megmaradási, identitásőrző és saját nemzetépítési tervei egy olyan átmeneti időszakban, amikor a korábbi politikai és gazdasági rendszer teljesen összeomlott. Mondhatni két (többségi és kisebbségi) nemzetépítési logika csapott össze, amelyek helyenként tényleges konfliktusokba is torkolltak.

A felsőoktatásban ugyanúgy zajlottak ezek a küzdelmek, mint a közoktatásban. Az elmúlt 10–15 évben intenzív intézményalapítási folyamat zajlott le: ma már mindegyik nagyobb régióban működnek önálló új (állami vagy magán) magyar nyelvű felsőoktatási intézmények és/vagy képzések. Az intézményfejlesztések (részben) magyarországi támogatások segítségével valósultak meg.

Kárpátalján 1996-ban indult a Kárpátaljai Magyar Tanárképző Főiskola, amely 2003 óta a II. Rákóczi Ferenc Magyar Főiskola nevet viseli. Az intézmény elődjének a nyíregyházi Bessenyei György Tanárképző Főiskola beregszászi kihelyezett képzései számítanak, az új intézmény létrehozása és működése elsősorban a KMKSZ-nek és a KMPSZ-nek köszönhető.[148] A főiskola folyamatosan bővült, jelenleg önálló főépülettel is rendelkezik (a volt királyi törvényszék impozáns épülete), ahol évente 300–400 hallgató szerez diplomát. Fennállása óta a főiskola kizárólag magyarországi költségvetési és egyéb anyaországi támogatásokból működik.

A komáromi Selye János Egyetem létrehozását 2003 őszén hagyta jóvá a szlovák parlament, az oktatás a következő évben kezdődött. Jelenleg három karon folyik az oktatás alap- és mesterképzésben, a Református Teológiai Karon pedig doktori képzés is zajlik, a hallgatói létszám intézményi szinten valamivel meghaladja a 2000 főt. Az egyetem (normatíva alapján) szlovák költségvetési támogatásból működik, Magyarországról csak kiegészítő és eseti jellegű támogatást kap.

A Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem (EMTE) működtetését felvállaló Sapientia Alapítványt 2000-ben hozták létre az erdélyi történelmi egyházak a magyar kormány támogatásával. Az ideiglenes akkreditációs engedély megszerzése után az intézmény a 2001/2002-es évben kezdte meg működését három helyszínen (Kolozsvár, Marosvásárhely, Csíkszereda). Az egyetemi hálózathoz hozzátartozik az 1990-ben alapított Sulyok István Református Főiskolából alakult nagyváradi Partium Keresztény Egyetem is, jelenleg mindkét intézmény megszerezte már az akkreditációt.[149] A Magyar Kormány az induláskor mintegy 2 milliárd forinttal támogatta a Sapientia Alapítványt, később a támogatás lecsökkent, legkevesebbet a 2007-es költségvetési évben kapta (1,27 milliárd forint), majd 2011-ben újra 2 milliárd forintra emelkedett a támogatás.

A kibővült felsőoktatási piacon az új, magyar nyelven oktató intézmények is piaci szereplőkként jelentek meg, amelyre az állami szféra is reagált: a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem magyarországi forrásokból való 2001-es beindulása például a kolozsvári állami Babeş-Bolyai Tudományegyetemet kényszerítette magyar nyelvű képzési kínálatának bővítésére, míg a révkomáromi állami magyar nyelvű Selye János Egyetem 2003. októberi megjelenése felgyorsította a szlovákiai magyar pedagógusképzésben fontos szerepet betöltő Nyitrai Konstantin Filozófus Egyetem Közép-európai Tanulmányok Karának létrehozását.

148 Részletesebben lásd: http://www.kmf.uz.ua/hun114/index.php/a-foiskola-tortenetebol.html
149 Részletesebben lásd: http://www.sapientia.ro/data/letoltheto/Sapientia-EMTE-kronologia.pdf

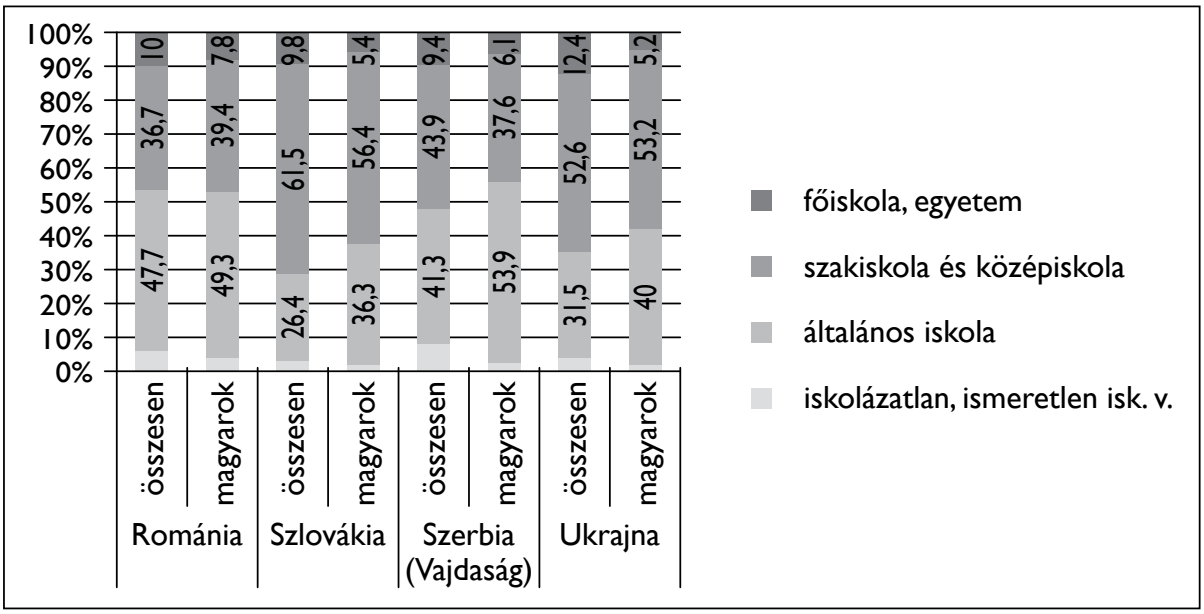
5.4 A KÜLHONI MAGYAR OKTATÁS A TÖBBSÉGI ÁLLAMI OKTATÁS RENDSZERÉBEN

A Kárpát-medence magyar kisebbségi közösségei az esetek többségében anyanyelvi oktatásban vehetnek részt, ami azt jelenti, hogy a magyar nyelvet és kultúrát nem csak tantárgyként tanulhatják a diákok, hanem ez a nyelv szolgál az ismeretszerzés alapjául, ez a tannyelv. A kisebbségi oktatást – lévén része a nemzeti iskolarendszernek – az egyes államok nemzeti törvénykezése és az államok által vállalt nemzetközi kötelezettségek szabályozzák.

Abban a négy országban – Szlovákiában, Romániában, Ukrajnában és Szerbiában –, ahol a magyar közösségek nagyobb számban élnek, a magyar nyelvű oktatási rendszer kiterjedtsége lehetővé teszi a teljesen magyar nyelvű iskolai életút bejárását.

A kisebbségi tannyelvű közoktatási intézmények minden külhoni régióban az állami költségvetés részei, az anyaország ezek fenntartását nem is tudja, de nem is vállalhatja át, támogatásaival azonban hozzájárulhat a pedagógiai és infrastrukturális fejlesztésekhez.

Általános iskolai szinten a külhoni magyarok mind a 4 régióban jobb iskolázottsági mutatókkal rendelkeznek, mint a többségi nemzet tagjai, középiskolai szinten pedig körülbelül azonos mutatókkal, a felsőoktatásban viszont rosszabbakkal (3. ábra).



3. ábra: Iskolai végzettség a nagyobb magyar közösségekben (Forrás: 2001. és 2002. évi népszámlálások)

Mindegyik felsorolt országban bár nem egyforma szakkínálattal, de létezik magyar nyelvű felsőoktatás, ami pozitív hatással van a magyar nyelvű intézményrendszer alsóbb szintjeire, hiszen van kifutása a rendszernek.[150]

Az intézményrendszer fő kihívásának a zsugorodás tekinthető. Nincs elegendő gyermek, hogy fenntartson egy-egy iskolát, az összevont osztályok a pedagógusok számára is kihívást jelentenek.

Az egyes országokban a vonatkozó rendelkezések látszólag kedvezőek a magyar kisebbség számára, azonban rendszerint a jogalkalmazás szintjén szoktak komoly gondok keletkezni. Szórvány régiókban a magyar iskolák vagy képzések lobbierejének csökkenése következtében a többségi társadalom és intézmények tagjai nem érdekeltek a kisebbségeket támogató iskolák fenntartásában. Romániában a nulladik osztály bevezetése önmagában is gondot okoz, amely magyar szórvány vidékeken a nyelvi iskolaválasztás korai kényszere miatt hamarabb sodorhatja asszimilációs pályára a magyar gyerekeket. Ukrajnában továbbra is gond, hogy emelt szintű ukrán érettségit várnak el a felsőfokú intézményekbe jelentkezőktől, amely óhatatlanul is visszahat a magyar iskolák presztízsére. Szlovákiában az oktatási rendszer „racionalizálása" elsősorban a kis iskolákat érinti, és sok esetben veszélybe sodorja a dél-szlovákiai magyar iskolák létét is.

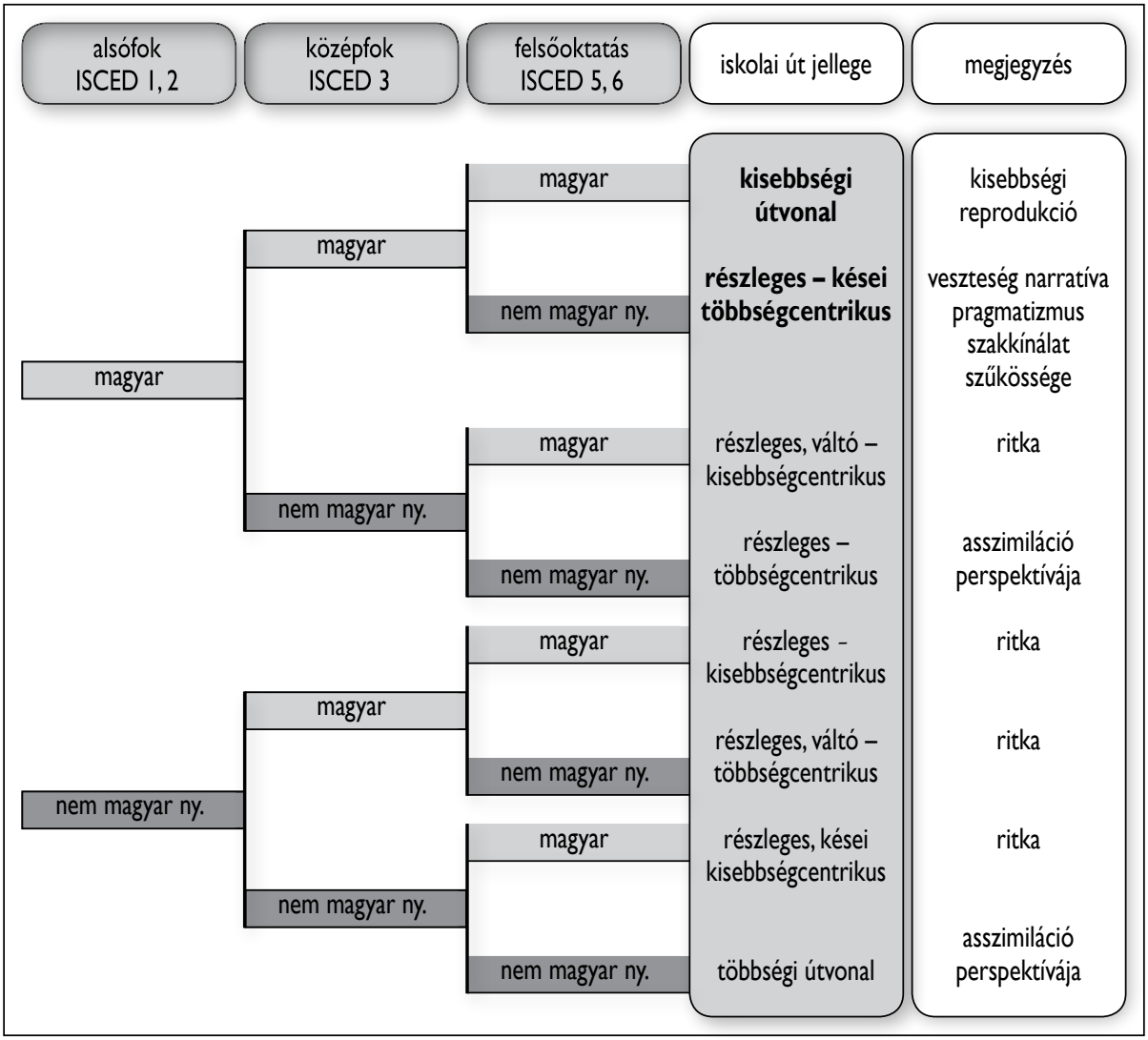
5.5 KISEBBSÉGI OKTATÁSI ÚTVONALAK STATISZTIKAI MEGKÖZELÍTÉSBEN

A tanulási útvonalak az iskolai szintekből és átmenetekből összetevődő iskolai életútra vonatkoznak, makro- és mezoszinten egyaránt megragadhatók. Az anyanyelvi oktatási alrendszer összes szintjével (szakképzéssel és felsőfokú képzéssel is) rendelkező kisebbségek esetében az útvonalak kisebbségi pályá(ko)n is végigfuthatnak. Ilyen esetekben az iskolai életút kimenetei utáni munkaerő-piaci megfelelés lehet az egyik központi kérdés. Ha a képzelt vagy valós munkaerő-piaci visszajelzések sikeres elhelyezkedésről árulkodnak, a kisebbségi csoport igyekszik fenntartani és bővíteni az egész nyelvi alapon szerveződő oktatási vertikumot. Ha a visszajelzések negatívak, ezek visszahatnak az oktatási rendszerre, és a kisebbségi oktatási életpálya rövidebbé vagy szakaszossá válhat (csak bizonyos képzéseken vagy szinteken történik anyanyelven), illetve az etnikai közösség egy része számára nem járható úttá válik. A tisztán munkaerő-piaci relevanciát azonban áthatja a többség–kisebbség reláció, az etno- és kisebbségpolitikai kontextus is.

A nemzeti kisebbségekhez tartozók számára kijelölt oktatási útvonalakat e két nagyobb tényezőcsoport együttesen befolyásolja, és noha elméletileg többféle típust is felvázolhatunk,[151] a vonatkozó statisztikák két jellegzetes útvonalról árulkodnak: az egyik végleten találjuk a tisztán kisebbségi útvonalat, a másik végleten az asszimiláció lehetőségét hordozó többségi nyelvű útvonalat (4. ábra). A vegyes nyelvű oktatási útvonal az alsóbb oktatási szinteken a szülők tudatos iskolaválasztási stratégiáinak részét képezhetik (*„óvodában tanuljon meg szlovákul, majd utána magyar iskolákba adjuk"* típusú érvelések), felsőbb szinteken pedig jobbára a szakkínálat által behatárolt mozgástér eredményezhet tannyelv-váltást, hiszen a többé-kevésbé kibontakozott kisebbségi felsőoktatás sem nyújt minden szakon anyanyelvű képzést.

150 Itt meg kell jegyezni, hogy pl. Ukrajna estében a kötelező ukrán nyelv és irodalom érettségi tesztvizsga megakasztja ezt a folytonosságot.

151 A lehetséges oktatási útvonalakat részletesebben lásd: Papp Z. Attila: *Kisebbségi magyarok oktatási részvételének értelmezési lehetőségei*. Educatio, 2012/1. 3–23.

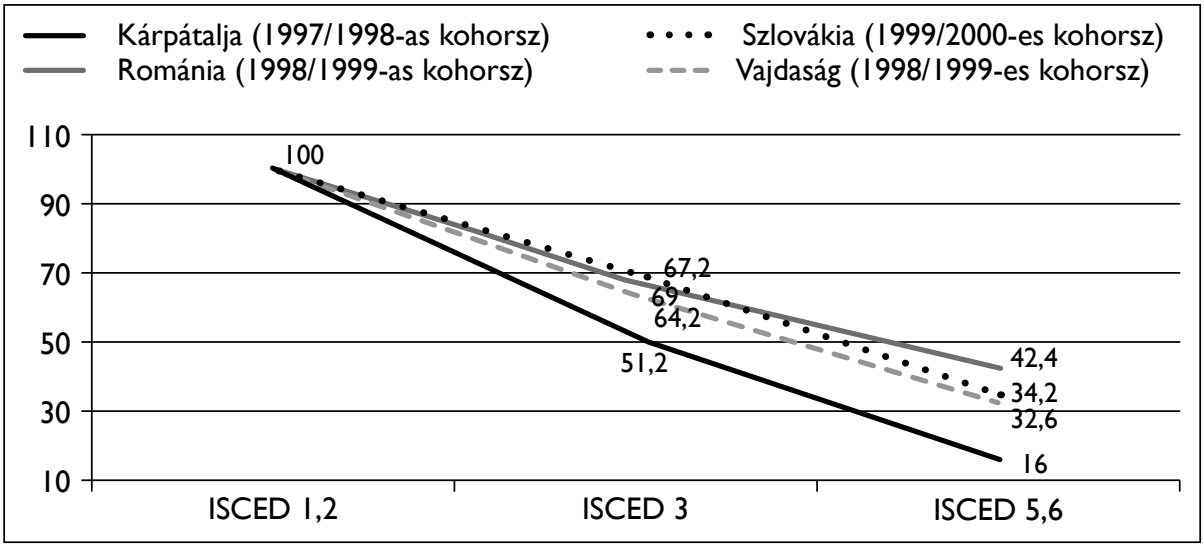


4. ábra: Lehetséges kisebbségi oktatási útvonalak

A kisebbségi oktatási útvonalakat közelebbről is megvizsgálva kiderül például, hogy Romániában ez az útvonal a rendszerváltás után négyszeresen kiszélesedett, és jelenleg a tanulmányait magyar nyelven kezdő korcsoport mintegy fele el is jut – szülőföldjén – magyar nyelvű felsőoktatásba. Szlovákiában a hasonló korcsoport harmada eljut szülőföldjén magyar nyelvű felsőoktatásba, és ezen arány kialakulásában nagy szerepe van a 2003-ban alapított Selye János Egyetemnek. Kárpátalján, noha 1996 óta működik Beregszászon magyar nyelvű főiskola is, a magyarok körében továbbra is alacsony, 16%-os a korcsoporton belül a helyi magyar nyelvű felsőoktatásba bekerülők aránya (5. ábra). A kárpátaljai adatok egyébként jól szemléltetik azt, hogy a felsőoktatást elérők alacsony

arányának strukturális, a magyar alrendszer belső működésével kapcsolatos szakmai–pedagógiai, illetve a többség–kisebbség viszonyrendszerből fakadó etnopolitikai okai is vannak.[152]

Az anyanyelvi oktatás azonban a migrációt is erősítheti, és ez arányaiban, ám főleg hatásaiban leginkább a kisebb magyar közösségeket érinti. Ha összevetjük például a magyarországi[153] és szomszédos országok felsőoktatási statisztikáit, kiderül, hogy a felvidéki magyar származású hallgatók 29, a vajdaságiak 27, a kárpátaljaiak 43%-a, az erdélyieknek mintegy 7%-a tanul Magyarországon. A Magyarország felé irányuló oktatási migráció azonban már alsóbb szinteken is elindulhat, ezekről pedig még pontosabb képünk van, mert a hazai statisztikákban külön rögzítik a más országokból származó magyar nemzetiségűek számát is: 2008/2009-es tanévben például 6339,[154] míg rá egy évre – kissé meglepő módon csak – 3588 külföldi magyar nemzetiségűt regisztráltak[155] a közoktatásban. Ezen adatokat is összevetve a környező országok adataival, megállapíthatjuk, hogy a számbelileg kisebb közösségeket nagyobb arányban érinti ez az oktatási migráció: 2008/09-ben az összes kárpátaljai magyar tanuló mintegy 4%-a, a vajdaságiak 2,4, a szlovákiaiak 1,9, az erdélyi magyaroknak pedig 1,2%-a tanult Magyarországon. A részletesebb adatok pedig arra is rávilágítanak, hogy ezek az arányok az oktatási szintek emelkedésével növekszenek – és mint előbb láttuk, a felsőoktatásban már nagyságrendekkel magasabbak.[156]



5. ábra: Szülőföldi kisebbségi oktatási útvonalak

152 Papp Z. Attila: *A kárpátaljai magyar nyelvű oktatás rendszere és néhány aktuális kihívása 2009-ben.* In: Kárpátalja 1919–2009: történelem, politika, kultúra. Szerk. Fedinec Csilla – Vehes Mikola. Argumentum, Budapest, 2010. 480–499.

153 A magyarországi felsőoktatási statisztikákban a származási országot vettük alapul.

154 http://www.kir.hu/stat09aggr/Aggr_IndexPublikus.aspx

155 http://www.kir.hu/stat08aggr/Default.aspx

156 Kérdés az is, hogy ezek a folyamatok mennyire lesznek követhetők a magyar állampolgárság külhoniakra való kiterjesztése után, ugyanis a jelenlegi *„külföldi magyar nemzetiségű”* mint oktatásstatisztikai kategória valószínűleg okafogyottá válik.

5.6 BELSŐ FOLYAMATOK A NEMZETKÖZI MÉRÉSEK ALAPJÁN

Míg a külhoni magyarokra vonatkozóan különböző forrásokból többé-kevésbé képet kaphatunk az oktatásban való részvételről, keveset tudunk a kisebbségi oktatási alrendszer teljesítményéről. Pedig, ha máshonnan nem is, a 2000-ben elindult nemzetközi PISA-vizsgálatok a kisebbségi oktatáspolitika számára eleddig kihasználatlan adatokat is rejtegetnek, amelyekből az alábbiakban igyekszünk néhányat bemutatni.

A PISA adatokra épülő egy korábbi áttekintésünkből kiderült,[157] hogy ha – a nemzetközi mérés adta lehetőségek közül – az otthon beszélt nyelv, születési ország szerint (avagy bizonyos országokban: rassz alapon) azonosítjuk be a kisebbségi csoportot, iskolai teljesítményük rendszerint elmarad a többségiekhez tartozó vagy őshonosnak számító tanulók szintjéhez képest. Ugyanakkor regionális hatások is érvényesülnek, hiszen több ország esetében azt tapasztalni, hogy egy területhez kapcsolódó, őshonosnak tekinthető kisebbségi csoport iskolai teljesítményét az országon belüli trendek, illetve az – azonos nyelvű – anyaországi szomszédság is befolyásolhatja. Megjegyzendő viszont, hogy ahol a kisebbség kvázi többségként él, az oda bevándorlók iskolai eredményei szintén elmaradnak a helyi többségtől, amit úgy is értelmezhetünk, hogy az országos szinten kisebbséginek számító közösség saját iskolarendszere – hasonló módon a nemzetállami oktatási rendszerhez – szintén nem tudja kezelni helyi kisebbségének oktatási kihívásait.[158]

A külhoni magyarok vonatkozásában a legnagyobb érdeklődésre annak a kérdésnek a megválaszolása tehet szert, hogy az anyanyelven zajló oktatás, avagy az államnyelven történő iskoláztatás eredményez-e magasabb kompetenciákat. A kérdésnek a korábbi leírások alapján is érthetően nagy a tétje, hiszen a nemzetállami keretekben zajló etnikai (államnyelvi többség és nemzeti kisebbség közötti) versengés kimenetéül is szolgálhatnak az eredmények. Ezen túlmenően az is benne van e játszmában, hogy ha az anyanyelvű oktatásban részvevők mutatnak jobb eredményeket, az a kisebbségi érdekképviseletek oktatásba vetett „hitét" legitimálja, ha pedig az államnyelven tanulók a sikeresek, az a nemzeti kisebbségek egy részében jelen lévő asszimilációs perspektívát erősítheti.

A szomszédos országok közül gyakorlatilag a Romániában, Szlovákiában és Szerbiában élő magyar kisebbségekről kaphatunk statisztikailag is értelmezhető adatokat.[159] A háromévente zajló nemzetközi vizsgálatokban azonban nem mindegyik ország vett részt a kezdetőktől, illetve nem mindegyik vett részt folyamatosan (például Románia). Módszertanilag fontos azonban azt is tudni, hogy az anyanyelvű oktatási alrendszer teljesítményének a megragadása sem egyformán lehetséges az összes mérés során. Az adatállományok Szlovákia és Szerbia vonatkozásában 2003-ra, 2006-ra és 2009-re, Romániában pedig az utolsó két mérésre egyértelműen lehetővé teszik a teszt nyelve szerinti elemzéseket is. A vizsgálandó három országban magyar nemzetiségűeknek azokat tekintettük, akik otthonukban magyarul beszélnek. A teszt nyelve függvényében ez a csoport szintén két részre bontható: az anyanyelvi oktatásban résztvevőkre (teszt nyelve: magyar), illetve azokra, akik államnyelven (szerb, román vagy szlovák nyelven) tanulnak. A *„magyar"* alminták országonként mintegy 200-tól 500-ig terjednek, ezért óhatatlanul is nagyobb

157 Papp Z. A.: *Hatékonyság vagy méltóság,* i. m. 79–95.

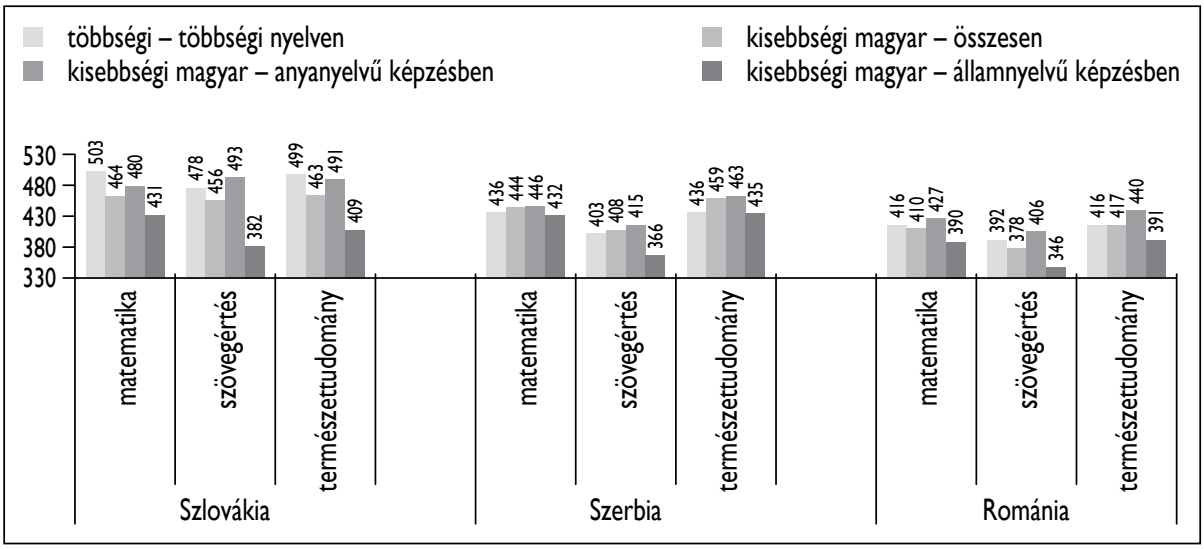
158 PISA-vizsgálattól függetlenül itt például a határon túli (székelyföldi, partiumi, kárpátaljai vagy kelet-szlovákiai) magyarul beszélő romák oktatási integrációjának sikertelenségére is gondolhatunk.

159 Ukrajna nem vesz részt a PISA-vizsgálatokban, a többi szomszédos országban bekerültek ugyan a mintába magyar nemzetiségű tanulók is, de az alacsony elemszám miatt eltekintünk elemzésüktől.

statisztikai hibák rendelhetők az elért pontszámokhoz, de ezen megszorítás mellett is kiolvashatók bizonyos trendek.

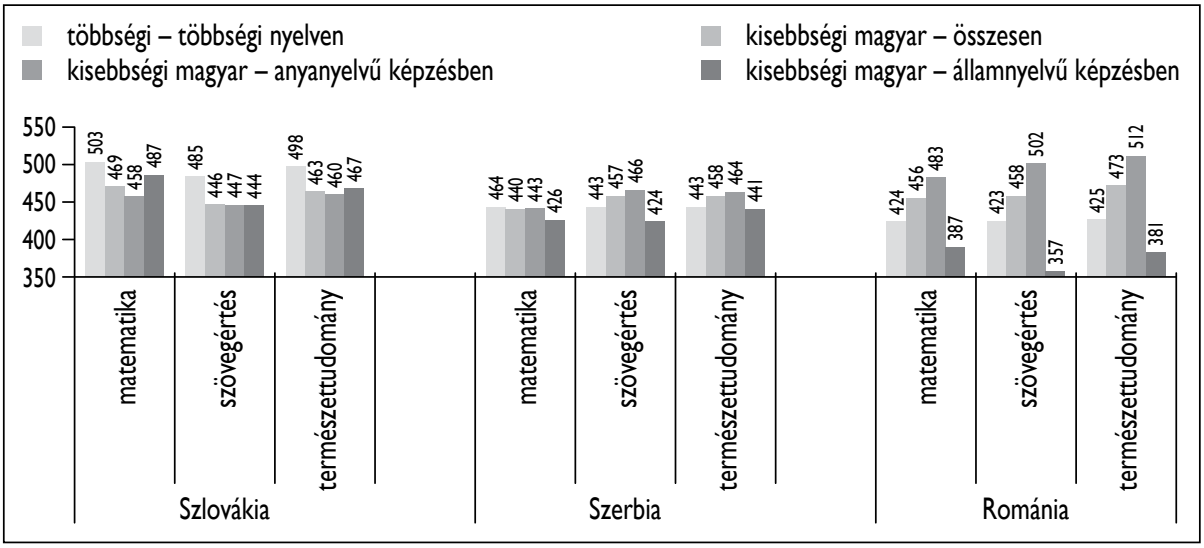
Noha jelenlegi elemzésünk a kisebbségi oktatás korábbiakban körülírt nemzet- vagy etnopolitikai prizmáján keresztül történik, azt elöljáróban meg kell jegyeznünk, hogy a PISA-vizsgálatok alapján a három ország másfajta csoportba tartozik: a szlovák oktatási rendszer teljesítménye OECD-átlag közeli (és hasonlít a magyarországihoz), míg a másik két rendszer, a dél-kelet-európai csoportba sorolva, gyengének vagy nagyon gyengének minősül. A kérdést tehát úgy is feltehetjük: hogyan teljesítenek a kisebbségi magyarok európai szinten közepesnek vagy gyengének tartott rendszerben?

A 2006-os részletes adatok (6. ábra) mindhárom ország esetében rávilágítanak egy általánosítható jelenségre: az anyanyelven tanuló kisebbségi magyarok mindegyik kompetenciaterületen jobban teljesítenek, mint azok a magyar társaik, akik államnyelven tanulnak. Továbbá megállapíthatjuk azt is, hogy a magyar nyelvű képzésben részvevők Szerbiában és Romániában jobban teljesítettek a többségi nemzet fiataljaihoz képest, Szlovákiában viszont ez csak a szövegértés területén mondható el.

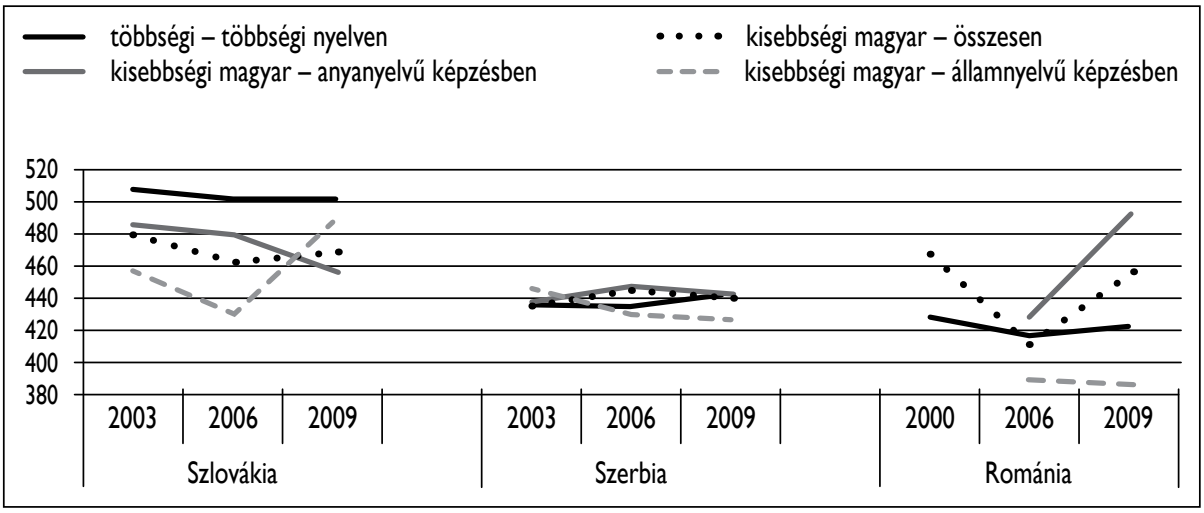


6. ábra: Matematikai, szövegértési és természettudományi kompetenciák nemzetiségi, illetve tannyelv szerinti bontásban (PISA 2006)

2009-re viszont (7. ábra) a szlovákiai magyar fiatalok egyértelműen gyengébben teljesítettek mindhárom kompetenciaterületen, ugyanakkor a szövegértést leszámítva érezhetően nőtt azon magyar nemzetiségűek teljesítménye, akik szlovák iskolába járnak. Szerbia vonatkozásában 2009-ben a magyar nemzetiségűek, illetve a magyarul tanulók megőrizték korábbi jellegzetességeiket. Romániában ugyanakkor, úgy tűnik, etnikai és nyelvi szempontból egyre szelektívebbé (pilléresedettebbé) vált a rendszer: a magyar nemzetiségűek általában jobban teljesítettek a román fiatalokhoz képest, ugyanakkor nagymértékben megnőtt a szakadék az etnikai reprodukciót képviselő anyanyelvi oktatásban részvevő, illetve az asszimilációs iskolai útvonalnak tekintett, többségi nyelven tanuló magyar fiatalok között.



7. ábra: Matematikai, szövegértési és természettudományi kompetenciák nemzetiségi, illetve tannyelv szerinti bontásban (PISA 2009)



8. ábra: Matematikai kompetenciaszintek nemzetiségi, illetve tannyelv szerinti bontásban (PISA)

Ezen adatokból arra következtethetünk, hogy a kisebbségi magyarok az európai szinten közepesnek tartott szlovák rendszerben jobbára átlag alatt teljesítenek, míg a gyengébb teljesítménnyel rendelkező román és szerb oktatási rendszerben átlag fölötti kompetenciákkal rendelkeznek. Etnopolitikai értelmezésben a vajdasági és erdélyi magyarok anyanyelvi oktatásának sikerét láthatjuk: a magyar iskolában tanulók jobban teljesítenek, mint a többségi iskolában tanuló magyar gyermekek, míg a szlovákiai magyarok körében mintha 2009-re megfordult volna ez a trend. Mondhatnánk, hogy Szlovákiában a többség áll *„győzelemre”*, de jogosan merül fel a kérdés, hogy ennek mi lehet az

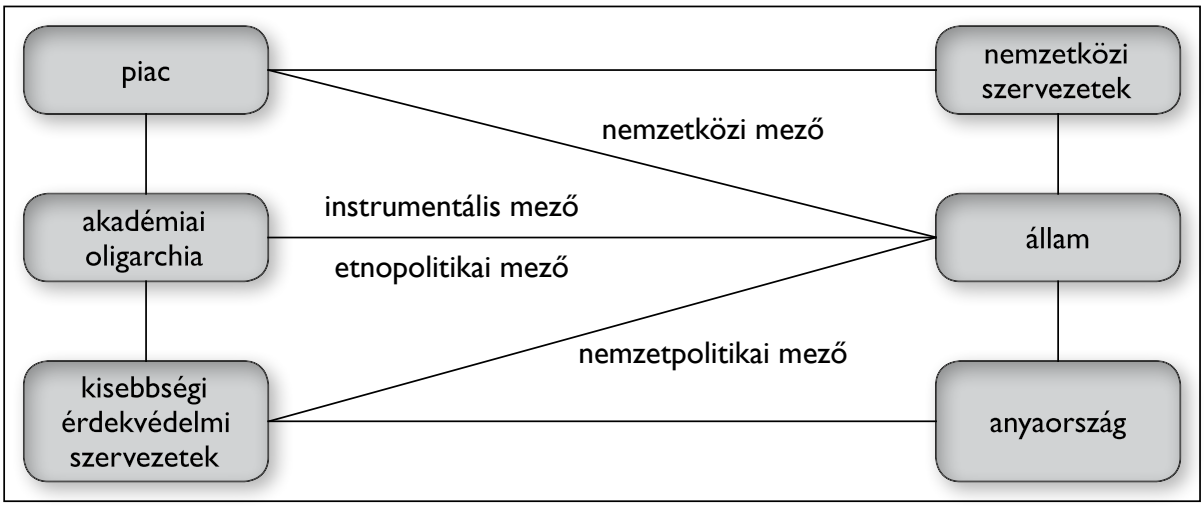
oka. Itt nem részletezett PISA adatok alapján az megállapítható, hogy 2009-ben a szlovák nyelvű képzésben részvevők családi háttere jobb volt, mint azoké, akik 2006-ban államnyelven tanultak. Ez ismét felveti a korábban említett tendenciát, hogy nagyon megnövekedett a magyar iskolában tanuló roma gyermekek aránya, és vélhetően ez lehet az egyik magyarázó ok.

Romániában, úgy tűnik, ezzel ellentétben leginkább megmutatkozik a magyar nyelvű oktatás sikere: a magyarok teljesítménye általában jobb, mint a románoké, ám a többségi nyelven tanuló kisebbségi magyarok igazi veszteseknek tekinthetők, a három ország vizsgált rétegei közül a leggyengébb eredményeket mutatják.

5.7 AZ ANYAORSZÁG SZEREPE A KÜLHONI MAGYAR OKTATÁS TÁMOGATÁSÁBAN

Az eddigiekben a kisebbségi oktatás tágabb rendszerét, etnopolitikai kontextusait és belső folyamatait igyekeztünk megragadni. Ugyanakkor tudjuk azt is, Magyarország a rendszerváltás után – ciklusonként eltérő mértékben – folyamatosan támogatja a külhoni magyar oktatást,[160] és volumenét tekintve azt is kijelenthetjük, hogy jelenleg a külhoni magyar támogatások rendszerén belül éppen az oktatási kiadások teszik ki a legnagyobb mértéket.

Ahhoz, hogy megértsük az anyaországi szerepvállalást, fontos tudnunk azt is, hogy ez milyen viszonyrendszerben tételeződik. Ha a kisebbségi oktatást modellezni akarjuk, akkor különbséget kell tennünk az oktatást befolyásoló szereplők, illetve az interakcióik által kialakult különféle alrendszerek *(„mezők")* között (9. ábra).



9. ábra: A nemzeti kisebbségek oktatásának modellje

160 Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarság kapcsolattörténete. Problémakatalógus.* Kalligram, Pozsony, 2004.; Papp Z. Attila: *Határon túli magyar oktatástámogatások (2003–2006).* Educatio, 2006/Mérleg, 130–146.; Papp Z. Attila: *Határon túli magyar oktatási támogatások és hasznosulásuk 2006–2010 között.* Educatio, 2010/Mérleg, 88–108.

A külhoni magyar nyelvű iskolarendszert valójában az egyes többségi államok finanszírozzák, és be kell látni azt, hogy a magyar állam a maga eszközeivel csak kiegészítő módon járulhat hozzá ezeknek a rendszereknek a működéséhez vagy eseti jellegű fejlesztéseihez stb. Ebben a kontextusban a magyar állami támogatásoknak kifejezetten két nagy céliránya lehet: egyrészt olyan támogatásokat kell eszközölnie, amelyek kifejezetten kisebbség-specifikusak, és a többségi nemzet számára nem relevánsak, vagy éppen ellenérdekeltséggel számolhatunk. Például egy magyar nyelvű iskola vagy osztály megszűnése a szórványban a többségi államok számára nem fontos, míg magyar kisebbségi szempontból kulcskérdés, de hasonló projekteknek tekinthetjük a Sapientia EMTE létrehozását vagy a beregszászi II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola támogatását is, amelyek szintén kisebbségi oktatási igényeket elégítenek ki.

Egy másik csapásirány paradox módon a Magyarországról induló eleve kisebb volumenű támogatások jellegével függ össze: ezek a magyar állami támogatások ugyan esetiek vagy kiegészítő jellegűek, ám a külhoni magyar közösségben mégis civil alapon kerülnek felhasználásra, és ezért helyi szinteken magukkal hordozzák az innováció lehetőségét. Kérdés persze az, hogy a magyarországi támogatások *„gyökeret eresztenek-e”* a külhoni magyar világokban, és ezáltal képesek-e a kisebbségi oktatás alrendszerében változásokat eredményezni. Például: nagyon fontosak a magyarországi támogatásokból megszületett pedagógus továbbképzések, de igazi sikerük akkor lehet, ha ezek fenntarthatóvá válnak, folyamatosak lesznek, illetve, ha beépülnek az egyes szomszédos államok által elismert (akkreditált) továbbképzési rendszerbe.

A többségi iskolaválasztás egyre erőteljesebben terjedő trendjét a helyi társadalmi szervezetek, pedagógusszövetségek, etnikai pártok, valamint a magyar állam is észlelik, s különféle *beiskolázási kampányokkal* próbálnak megoldást találni a magyar tannyelvű iskolák választásának serkentésére, a szülők meggyőzésére. E kampányok rendszerint a szórványtelepülésen élőket célozzák meg, és a legváltozatosabb eszközöket használják.[161]

161 Lásd például a 8. fejezetben a nemzetpolitika kiemelt programjait.

6. FEJEZET
A MAGYAR ÁLLAMPOLGÁRSÁG KÉRDÉSE

Az állampolgárság az állam és személy közötti legszorosabb kapcsolat. Ezzel egyidejűleg a legszélesebb jogok és kötelezettségek az állampolgársághoz kötődnek. Az állampolgárság tehát nem más, mint olyan jogviszony, amelyben az államtól a személy a lehető legtöbbet várhatja el, és a lehető legtöbbet kell adnia, azonban természetszerűen ennek fordítva is így kell működnie.

6.1 AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG LÉTREJÖTTE

Az állami főhatalom gyakorlásának két dimenzióját a *hol* és a *kik felett* kérdésekkel jellemezhetjük. Az állami szuverenitás tehát egy jól körülhatárolható földrajzi területen élő lakosság feletti hatalomgyakorlást jelent. Amíg azonban a földrajzi terület határvonalakkal, illetve egy légi vagy vízi jármű a lajstromból viszonylagosan egzakt módon beazonosítható, addig a területen lévő személyek között alapjogi szempontból jelentős különbségek lehetnek. Az állam területén élő személyek és az állam közötti kapcsolat tartalma lényegesen más egy másik állam állampolgárságával rendelkező személy (külföldi), adott esetben egy állam állampolgárságával sem rendelkező személy (hontalan), valamint a terület felett főhatalmat gyakorló állam állampolgárságával rendelkező személy esetében.

Az állam és a természetes személyek közötti közjogi kötelék ismérveit a jogokat garantáló és a kötelezettségeket előíró belső normarendszerben fedezhetjük fel. Ahogyan az állampolgársághoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket az adott állam önállóan határozza meg, úgy annak definiálása is a szuverenitás ismérve, hogy kiket tekint a jogrend saját állampolgárának. Az állampolgárságra vonatkozó szabályrendszer külső elfogadhatósága azonban attól függ, hogy a belső normák összhangban állnak-e a nemzetközi egyezményekkel, a nemzetközi szokásjoggal és a tárgykörre vonatkozó általánosan elismert jogelvekkel.

A magyar állampolgársági jogot először az *1879. évi L. törvénycikk* szabályozta, amelyet később az *1948. évi LX. törvény*, majd az *1957. évi V. törvény* váltott fel. Ezeknek a jogszabályoknak nemcsak jogtörténeti jelentőségük van, hiszen az egyes állampolgárság-szerzési és -vesztési jogi helyzetek miatt a jogalkalmazónak a mai napig alkalmaznia kell az állampolgárság fennállásának vizsgálatakor. Az állampolgársági jog hatályos, hazai szabályait az *Alaptörvény*, a magyar állampolgárságról szóló *1993. évi LV. törvény* (a továbbiakban: Áptv.), valamint a magyar állampolgárságról szóló 1993. évi LV. törvény végrehajtásáról szóló *125/1993. (IX. 22.) Korm.rendelet* (a továbbiakban: Áptvvhr.) foglalja össze. A magyar szabályozás egyaránt rendelkezik az állampolgárság keletkezésének, megszerzésének, megszűnésének és megszüntetésének anyagi jogi és eljárásjogi feltételeiről.

Az Áptv. alapelvi szinten rögzíti, hogy a magyar állampolgárság létrejöttének különböző módozatai között nem tehető különbség, ennek eredményeképpen az állampolgársághoz kapcsolódó jogokat és kötelezettségeket minden esetben ugyanolyan módon szükséges értelmezni. Más szóval a státusz keletkezésének vagy megszerzésének jogcíme semmilyen módon nem befolyásolja az állampolgársági jogviszony tartalmát.

Az állampolgárság létrejöttének anyagi jogi szabályai között meg kell különböztetnünk az állampolgárság keletkezését és annak megszerzését. A kettő közötti differencia abban áll, hogy míg a keletkezés alanyi jogon létesíti az állampolgárságot, addig a megszerzés folyamatában minden esetben megtalálható a döntéshozó diszkrecionális jogköre, amelyet pozitív vagy negatív irányban is gyakorolhat.

6.1.1 Születés

A jogrendszerek legelfogadottabb állampolgárság-szerzési eszköze a születés. Ezen belül szükséges megkülönböztetni a *ius sanguinis* és a *ius soli* elveket, amelyek mindegyike megtalálható a magyar szabályozásban is. A ius sanguinis jellemző az európai országokra, míg a ius solira elsősorban a tengerentúli, hagyományosan sok bevándorlót befogadó államokban találhatunk példákat. Természetesen kizárólagosan egyik elv sem létezik, valamilyen módon a másik elv kisegítő jelleggel minden állampolgársági szabályozásban megjelenik.

A *ius sanguinis*, vagyis vérségi elv az állampolgárság keletkezését a leszármazásra alapítja. A magyar jogi környezet a vérségi elv primátusát biztosítja azáltal is, hogy az Alaptörvény G) Cikk (1) bekezdése önállóan kimondja, hogy születésével a magyar állampolgár gyermeke magyar állampolgár. A vérségi elv egyébként nem tesz különbséget aközött, hogy melyik szülőtől származtatódik az állampolgárság, mindkét szülő jogán örökölhető a státusz. Természetesen nem csupán az Alaptörvény szintjén van lehetőség a magyar állampolgárság keletkezésének vagy megszerzésének anyagi jogi szabályait megállapítani, hanem úgynevezett *sarkalatos* törvényben[162] is.

A ius sanguinis elve mellett – mintegy kisegítő, kiegészítő szabályként – az Áptv. segítségül hívja a *ius soli* elvét is, annak érdekében, hogy a bizonytalan leszármazási háttérrel rendelkező gyermekek, valamint az olyan szülőktől származó gyermekek számára, akik hontalan szüleiktől semmilyen állampolgárságot nem származtathatnának, megoldást biztosítson. A hontalanság elkerülése érdekében vállalt nemzetközi kötelezettségvállalás alapján a hazai szabályozás lehetőséget szolgáltat arra, hogy a magyarországi lakóhellyel rendelkező hontalan Magyarország területén született gyermeke magyar állampolgárrá váljon. A területi elv alkalmazásának másik – szintén nemzetközi jogi kötelezettségből adódó – esete, amikor is az ismeretlen szülőktől származó, Magyarországon talált gyermek vonatkozásában keletkezik a magyar állampolgárság. Ez utóbbi esetben valójában a szülők kiléte ismeretének hiányában lehetetlen lenne megállapítani az állampolgárságot.

A születéssel keletkezett állampolgárság vonatkozásában szükséges kiemelni, hogy a *házassági kötelék*[163] fennállása esetében bármelyik szülő magyar állampolgársága alapot teremt a gyermek állampolgárságának keletkezéséhez. Abban az esetben viszont, ha a házassági kötelék hiányzik, egyéb igazgatási vagy bírói aktusra is szükség lehet annak érdekében, hogy ne csak az anya állampolgársági státuszát örökölje a gyermek.

162 Az Alaptörvény T) cikk (4) bekezdése értelmében a sarkalatos törvény olyan törvény, amelynek elfogadásához és módosításához a jelen lévő országgyűlési képviselők kétharmadának szavazata szükséges.

163 A házasságról, a családról és a gyámságról szóló 1952. évi IV. törvény 35. § (1) bekezdése értelmében a gyermek apjának azt kell tekinteni, akivel az anya a fogamzási idő kezdetétől a gyermek születéséig eltelt idő vagy annak legalább egy része alatt házassági kötelékben állt.

6.1.2 Családjogi tények

A Központi Statisztikai Hivatal éves születési statisztikái alapján megállapítható, hogy a 2000-es évek elejétől az élveszületett gyermekek 30–40%-a házassági köteléken kívül jött világra. 2010-ben a 90 335 élveszületésből 36 872 gyermek származott házassági köteléken kívülről. Ezen gyermekek esetében az apai jogállás betöltése a házasságról, a családról és a gyámságról szóló *1952. évi IV. törvény* (a továbbiakban: Csjt.) apasági vélelmi rendszere segítségével történhet meg, amely egyidejűleg biztosíthatja a magyar állampolgárságot a gyermek részére.

Az Áptv. alapján a nem magyar állampolgár szülő gyermekének magyar állampolgársága a születés napjára visszaható hatállyal keletkezik, ha másik szülője – teljes hatályú apai elismerő nyilatkozat, utólagos házasságkötés, továbbá az apaság vagy az anyaság bírói megállapítása alapján – magyar állampolgár. Ezen egységes apasági vélelmekhez és az anyaság bírói megállapításához ugyanolyan jogkövetkezmények társulnak, tehát az állampolgárság vonatkozásában sincs különbség abban, hogy a leszármazást melyikre alapozzák.

a) *Teljes hatályú apai elismerés.* Az apasági vélelem ezen formájának lényege, hogy üres apai jogállás esetén a gyermeknél legalább tizenhat évvel idősebb személy nyilatkozik apai státuszáról, amely az apaságot egymagában megállapítja. A nyilatkozatot csak személyesen lehet megtenni az arra kijelölt hatóságoknál (anyakönyvvezető, bíróság, gyámhatóság, konzuli tisztviselő, integrált ügyfélszolgálat és közjegyző), és mind méhmagzatra, mind pedig megszületett gyermekre vonatkozhat. A nyilatkozat hatályát nem lehet feltételektől függővé tenni, viszont annak teljes hatályához szükséges az anya, a kiskorú gyermek törvényes képviselőjének és ha a gyermek a tizennegyedik életévét betöltötte, a gyermeknek a hozzájárulása is.
b) *Utólagos házasságkötés.* Hasonlóan a teljes hatályú apai elismeréshez az apasági vélelem ezen formájának is előfeltétele, hogy üres apai jogállás legyen, és a gyermeknél legalább tizenhat évvel idősebb személy élhet ezzel a lehetőséggel. Különbség van viszont abban, hogy ebben az esetben nem lehet folyamatban apaság-megállapítás iránti per. A leendő férj a házasságkötést megelőzően ismeri el magáénak a gyermeket, hatályához ebben az esetben is szükséges az anya, a kiskorú gyermek törvényes képviselője és ha a gyermek a tizennegyedik életévét betöltötte, a gyermeknek a hozzájárulása is.
c) *Apaság és anyaság bírói megállapítása.* Az apai státusz bírói megállapítása során is természetes követelmény, hogy az apai jogállás betöltetlen legyen. Két alapvető feltétel bizonyítása szükséges a bíróság döntésének megalapozásához: a férfi az anyával a fogamzási időben nemileg érintkezett, valamint az összes körülmény gondos mérlegelése alapján alaposan következtethető, hogy a gyermek ebből az érintkezésből származik. Az anyai státusz a szüléssel alapozódik meg, így alapvetően az anyaság kérdését a magyar családjogi szabályozás ténykérdésként kezeli, és nem hív vélelmeket segítségül. Mégis a szabályozási keret lehetőséget biztosít arra, hogy az anyaság bírói megállapítására is sor kerülhessen. Mindkét bírói megállapításra jellemző, hogy reprodukciós eljárásban ivarsejtet vagy embriót adományozó személy esetében a Csjt. kizárja a megindítás lehetőségét.

6.1.3 Honosítás

A magyar állampolgárság megszerzésének legnagyobb számban előforduló formája a honosítás, amely a törvényi feltételeknek megfelelő személyek kérelme alapján lefolytatandó eljárás végén eredményezi az állampolgárság megszerzését. Az állampolgárság főszabály szerint az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételével jön létre.

A honosítás anyagi jogi feltételeit differenciálhatjuk aszerint, hogy szükséges-e hozzá magyarországi lakóhely vagy sem, illetve amennyiben szükséges, milyen időtartam elegendő a pozitív döntés megalapozásához.

A *magyarországi lakóhelyre alapozott honosítás* legszigorúbb tartózkodási időintervalluma[164] nyolc év. Ehhez képest fogalmaz meg az Áptv. kedvezményes, ötéves magyarországi helybenlakást azon kérelmezők részére, akik Magyarország területén születtek, kiskorúságuk idején létesítettek magyarországi lakóhelyet vagy hontalanok. A rendelkezés hivatott biztosítani azt, hogy a kiskorúak esetében a várakozási idő ne teremtsen méltánytalan helyzetet, valamint nemzetközi kötelezettségeink alapján a hontalanok privilegizált elbírálás alá essenek.

A tartózkodási idő legrövidebb törvényi tartama három év, amely az alábbi személyi kört illet meg: akik magyar állampolgárral legalább három éve érvényes házasságban élnek, vagy házasságuk a házastárs halálával szűnt meg; akiknek kiskorú gyermeke magyar állampolgár; akiket magyar állampolgár fogadott örökbe; akiket magyar hatóság menekültként ismert el.

A szabályozás célja egyrészről a családegyesítés előmozdítása, valamint szintén nemzetközi kötelezettség alapján a nemzetközi védelemben részesülők támogatása.

Az Áptv.-ben meghatározott időtartamú, folyamatos magyarországi lakóhelytől kiskorú tekintetében el lehet tekinteni, ha honosítását a szülőjével együtt kéri, vagy szülője a magyar állampolgárságot megszerezte.

A 2010-ig hagyományosnak tekinthető magyarországi tartózkodási feltétel mellett a kérelmezőnek büntetlen előéletűnek kell lennie, és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nem lehet folyamatban. A büntetőjogi akadályok mellett további feltétel, hogy a kérelmező honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sértheti.

A honosítás következő törvényi feltétele *a megélhetés biztosítottsága* a kérelmező vonatkozásában. A leendő magyar állampolgárnak megfelelő jövedelemmel kell rendelkeznie ahhoz, hogy szükségleteit kielégítse, valamint lakhatásának is biztosítottnak kell lennie.

Mintegy utolsó anyagi jogi feltételként a leendő magyar állampolgárnak igazolnia kell, hogy *alkotmányos alapismeretekből* magyar nyelven eredményes vizsgát tett, vagy ez alól a törvény alapján mentesül.[165] Az alkotmányos alapismeretek vizsgán a vizsgázónak számot kell adnia Magyarország

164 Az Áptv. 23. § (1) bekezdése alapján a lakcímbejelentés napjától Magyarországon lakik az a lakóhellyel rendelkező nem magyar állampolgár,
a) aki bevándorolt vagy letelepedett jogállású,
b) akit menekültként elismertek, valamint
c) aki a szabad mozgás és tartózkodás jogával rendelkező személyek beutazásáról és tartózkodásáról szóló törvényben meghatározottak szerint a szabad mozgáshoz és tartózkodáshoz való jogát Magyarországon gyakorolja, és bejelentési kötelezettségének eleget tett.

165 Az Áptv. 4/A. § (2) bekezdése értelmében nem köteles vizsgát tenni:
a) a cselekvőképtelen és a korlátozottan cselekvőképes személy,
b) aki magyar tannyelvű nevelési-oktatási vagy felsőoktatási intézményben végzettséget szerzett,
c) aki a kérelem benyújtásakor hatvanadik életévét betöltötte,
d) aki igazolja, hogy egészségi állapotának tartós és visszafordíthatatlan romlása miatt képtelen a vizsga letételére. Emellett a magyar nyelvtudás igazolásától el lehet tekinteni cselekvőképtelen vagy korlátozottan cselekvőképes személyek esetében.

történelmével, kultúrájával, jogi és társadalmi berendezkedésével, valamint közigazgatásával kapcsolatos ismereteiről.

Az Áptv. *2011. január 1-jén hatályba lépő módosítása* szakít a Magyarországon történő lakáshoz kötött állampolgárság-szerzés kötelezettségével, megteremtve ezáltal a szülőföldön maradás lehetőségét, amely régi vágya volt a külhoni magyar közösségeknek. Az állampolgársági törvény korábban is adott kedvezményeket a külhoniaknak (így egy év volt a kötelező várakozási idő, illetve visszahonosítás esetében egyáltalán nem volt szükség erre), azonban az általános jogszabályi környezet, azaz az előzetes letelepedés, valamint a biztosított magyarországi lakhatás és megélhetés továbbra is követelmény volt. Az *egyszerűsített honosítás* segítségével mindenki megszerezheti a magyar állampolgárságot, aki vagy akinek felmenője volt magyar állampolgár, és ő maga beszéli a magyar nyelvet, tehát nincs szükség előzetesen magyarországi lakóhely létesítésére és az alkotmányos alapismeretek vizsga letételére sem. *2013. március 1-jétől* bizonyos feltételek (legalább 10 éves házasság vagy legalább 5 éves házasság és egy közös gyerek) megléte esetén a magyar állampolgárságú felmenőkkel nem rendelkező házastárs is kérelmezheti ilyen egyszerűsített módon a magyar állampolgárságot, amennyiben beszéli a magyar nyelvet. Természetesen az egyszerűsített honosítás esetén is a kérelmezőnek büntetlen előéletűnek kell lennie, és a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nem lehet folyamatban, valamint honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sértheti.

A fentiekben bemutatott anyagi jogi szabályok teljesítése alól egyedi esetben felmentés adható. A felmentés azonban nem alkalmazható a büntetlen előéletre, valamint a közrendi és nemzetbiztonsági követelmények vonatkozásában. A felmentés érvényesítése során az állampolgársági ügyekért felelős miniszter előterjesztésében konkrét javaslatot tesz a köztársasági elnök részére kivételes döntésre, amennyiben a kérelmező honosításához Magyarországnak fontos érdeke fűződik (például neves sportolók, művészek, üzletemberek esetében).

6.1.4 Visszahonosítás

A visszahonosítás jogintézményével azok a kérelmezők élhetnek, akik korábban rendelkeztek már magyar állampolgársággal, de az valamilyen okból megszűnt. Esetükben az úgynevezett egyszerűsített honosítási eljáráshoz hasonlóan nem követelmény a meghatározott idejű Magyarországon történő lakás, azonban nyelvtudásukat alkotmányos alapismeretek vizsga nélkül bizonyíthatják. Ezen kérelmezőknél is kötelező feltétel a büntetlen előélet, valamint az, hogy a kérelem elbírálásakor ellene magyar bíróság előtt büntetőeljárás nem lehet folyamatban. Emellett további feltétel, hogy a kérelmező honosítása Magyarország közbiztonságát és nemzetbiztonságát nem sértheti.

6.1.5 Nyilatkozat

A *nyilatkozattal történő állampolgárság-keletkeztetés* jellemzője, hogy a törvényi feltételek fennállása esetében nincs mérlegelési jogköre az elbírálónak, így a születéshez és a családjogi tényekhez hasonlóan alanyi jogon jön létre az állampolgársági státusz. A jogintézmény alapvetően a korábbi állampolgársági jogrend hiányosságait, negatív következményeit vagy történelmi igazságtalanságokat hivatott orvosolni. A nyilatkozat kedvezményes lehetőséget teremt azok részére is, akiket korábban megfosztottak, vagy a *ius sanguinis a patre*, vagyis csak az apától származtatható magyar állampolgárság elve alapján nem örökölhették a státuszt.

A nyilatkozattétel lehetősége az alábbi személyi kör számára nyitott:

a) akit a külföldön tartózkodó egyes személyeknek magyar állampolgárságuktól való megfosztásáról szóló 1947. évi X. törvény és az 1948. évi XXVI. törvény, a magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény, illetve az állampolgárságról szóló 1957. évi V. törvény alapján a magyar állampolgárságától megfosztottak, továbbá az, aki a 7970/1946. M. E. rendelet, a 10.515/1947. Korm.rendelet, a 12.200/1947. Korm.rendelet alapján veszítette el magyar állampolgárságát, valamint az, akinek magyar állampolgársága 1947. szeptember 15. és 1990. május 2. napja között elbocsátással szűnt meg. A rendelkezés célja a korábbi jogfosztó szabályozás reparációjának végrehajtása.
b) aki Magyarország területén született, és születésével nem szerezte meg szülei külföldi állampolgárságát a szülők állampolgárságára irányadó külföldi jog alapján, feltéve, hogy a születése napján szülei magyarországi lakóhellyel rendelkeztek, és a nyilatkozat megtételét közvetlenül megelőzően legalább öt éve Magyarország területén lakik;
   A területi elvre alapozó országok állampolgárainak Magyarországon született gyermekei a korábbi magyar szabályozás alapján nem szerezhettek státuszt, azonban a hatályos szabályozás értelmében az érintett 19. életévének betöltéséig nyilatkozhat abbéli szándékáról, hogy magyar állampolgár kíván lenni.
c) aki magyar állampolgár anyától és külföldi állampolgár apától 1957. október 1-je előtt született, és születésével nem vált magyar állampolgárrá. Az 1957. szeptember 30-ig hatályos magyar állampolgárságról szóló 1948. évi LX. törvény alapján a gyermek csupán az apa jogán szerzett magyar állampolgárságot. Tekintettel arra, hogy a későbbi szabályozás ezen elvvel szakított, racionális módon teremti meg a hatályos szabályozás a nyilatkozattal történő státusszerzést.

6.2 AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG IGAZOLÁSA

A magyar állampolgárság keletkezése és megszerzése mint jogi aktus azzal a következménnyel is jár, hogy az államnak biztosítania kell annak lehetőségét, hogy a magyar állampolgár valamilyen formában igazolni is tudja státuszát. Az állam ezen kötelezettségének elsősorban *okmánykiadási tevékenységével* tesz eleget. A hazai szabályozás az érvényes magyar személyazonosító igazolványt, az érvényes magyar útlevelet, az érvényes állampolgársági bizonyítványt és – ellenkező bizonyításig – a honosítási okiratot ruházza fel állampolgárságot bizonyító erővel. Kisegítő szabályként jelenik meg az előző okmányok hiánya esetében az érvényességi idő lejártát követő egy évig – az érvényesség időtartamának lejárta miatt – érvénytelen magyar útlevél felhasználhatósága is, amely tehát csak abban az esetben igazolhatja a magyar állampolgárságot, ha más érvényes okmánnyal a magyar állampolgár nem rendelkezik.

Amíg a személyazonosító igazolványnak és az útlevélnek más funkciót is tulajdonít a hazai szabályozás, addig az érintett kérelmére kiállított állampolgársági bizonyítvány „csupán" a magyar állampolgárság fennállását, megszűnését, illetve azt bizonyíthatja, hogy a bizonyítványban megjelölt személy nem magyar állampolgár.

Az előzőekben felsorolt okmányok mellett központi elektronikus nyilvántartás, a személyi adat- és lakcímnyilvántartás is igazolja az abban szereplő magyar állampolgárok magyar állampolgárságát.

A fenti lehetőségeken túl az igazságszolgáltatási, a bűnüldöző, az idegenrendészeti, a nemzetbiztonsági, a katonai igazgatási szervek, a jegyző (főjegyző), a közjegyző, valamint a konzuli és külföldi

hatóság, továbbá más hatóság, illetve állami szerv megkeresésére az állampolgársági ügyekben eljáró szerv megállapítja az ügyfél magyar állampolgárságának fennállását, megszűnését vagy azt, hogy az ügyfél nem magyar állampolgár.

6.3 AZ ÁLLAMPOLGÁRSÁG MEGSZŰNÉSE

Az állampolgárság létrejöttének negatív dimenziójaként definiálható megszűnés magyar jogi intézményeit a lemondás és a visszavonás képviseli. Amíg a lemondás az egyén kezdeményezésén alapul, addig a visszavonás mögött minden esetben megjelenik az állami reakció.

6.3.1 A lemondás

Az alapjogi keretek alapján nincs jogi akadálya annak, hogy egy személy szabad elhatározásából a magyar állampolgárságáról lemondjon. Az Áptv. alapelvként deklarálja az állampolgárság megváltoztatásához fűződő jog önkényes korlátozásának tilalmát. Ez egyrészről jelenti egy másik állam állampolgársága kérelmezésének és megszerzésének szabadságát, illetve a magyar állampolgárságról történő lemondás lehetőségét is. Jelen esetben az önkéntességet szükséges hangsúlyozni, amely mindenféle állami vagy egyéb kényszer befolyása nélkül kialakított döntésen alapul. A lemondásnak egyébiránt két törvényi feltétele van az Áptv.-ben:

a) Egyrészről az állampolgárságról történő lemondás nem eredményezhet hontalanságot, ezért csak abban az esetben hatályosulhat, ha a nyilatkozatot tevő rendelkezik egy másik állampolgársággal, vagy legalább valószínűsíti annak megszerzését (azaz ígérvénye van erre).
b) Másrészről a nyilatkozatot tevő személynek nem lehet magyarországi lakó- vagy tartózkodási helye. Garanciális szabályként az Áptv. biztosítja annak lehetőséget, hogy ha a lemondást követően mégsem szerezne külföldi állampolgárságot az érintett, akkor három éven belül visszaállíthassa a magyar állampolgárságát.

6.3.2 A visszavonás

A lemondással ellentétben a visszavonás minden esetben állami kezdeményezésre indul, amelynek alapja a korábbi állampolgársági eljárás során tanúsított csalárd magatartás. Ennek elvi lehetőségét és korlátait egyébként az Alaptörvény G) Cikk (3) bekezdése teremti meg, amely szerint senkit nem lehet születéssel keletkezett vagy jogszerűen szerzett magyar állampolgárságától megfosztani. Az Alaptörvény alapján tehát csak *az állampolgárság megszerzésekor tanúsított magatartás* szolgálhat alapul az állampolgárság visszavonására, az állampolgárság megszerzését követően elkövetett cselekmények nem.

Az Áptv. értelmében a magyar állampolgárság visszavonható attól a személytől, aki azt a jogszabályok megszegésével, így különösen valótlan adatok közlésével, illetve adatok vagy tények elhallgatásával a hatóságot félrevezetve szerezte meg.

Az időmúlást figyelembe veendő, mintegy kegyelmi szabályként az Áptv. rögzíti, hogy nincs helye a visszavonásnak a magyar állampolgárság megszerzésétől számított tíz év elteltével.

6.4 ÁLLAMPOLGÁRSÁGI ELJÁRÁSI SZABÁLYOK

Az állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozatot és kérelmet, továbbá az állampolgárságról lemondó nyilatkozatot, valamint az állampolgársági bizonyítvány kiadása iránti kérelmet, tehát együttesen az állampolgársági kérelmeket be lehet nyújtani a járási hivatalhoz, a kormányhivatalok integrált ügyfélszolgálati irodájához, a magyar konzuli tisztviselőhöz, illetve a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz.

Az állampolgársági kérelemhez a kérelmezőnek mellékelnie kell a születési anyakönyvi kivonatát és a családi állapotát igazoló okiratokat, továbbá az állampolgársági kérelem elbírálásához szükséges feltételek fennállását igazoló okiratokat. Ha az állampolgársági kérelem elbírálásához olyan adat szükséges, amely más magyar hatóság nyilvántartásából vagy irataiból ismerhető meg, és ezeket a kérelmező nem igazolja, ezek beszerzéséről az állampolgársági ügyekben eljáró szerv intézkedik.

Az állampolgársági kérelemhez a külföldi okiratot eltérő nemzetközi szerződés vagy viszonossági gyakorlat hiányában – ha ennek kormányrendelet szerinti elháríthatatlan akadálya nincs – diplomáciai felülhitelesítéssel, az idegen nyelvű okiratot hiteles magyar nyelvű fordítással ellátva kell csatolni.

Ha az állampolgársági kérelem hiányos, vagy az elbíráláshoz szükséges okiratokat a kérelmező nem csatolta, az állampolgársági ügyekben eljáró szerv a hiány pótlására – határidő kitűzésével és a mulasztás jogkövetkezményeire történő figyelmeztetés mellett – a kérelmezőt felhívhatja. Okirat hiánya esetén a beszerzéséhez szükséges időtartam figyelembevételével megállapított határidőt kell kitűzni.

Az állampolgársági kérelmet a cselekvőképes kérelmező személyesen, a korlátozottan cselekvőképes, illetve a cselekvőképtelen személy nevében a törvényes képviselője terjesztheti elő. A honosítási és visszahonosítási kérelem, valamint a lemondási nyilatkozat benyújtásakor a korlátozottan cselekvőképes személyt is meg kell hallgatni. Kiskorú személy magyar állampolgárság megszerzésére irányuló nyilatkozatához és kérelméhez, magyar állampolgárságról való lemondásához – ha elháríthatatlan akadálya nincs – mindkét szülő hozzájáruló nyilatkozatát mellékelni kell.

A Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal hatvan napon belül jár el az állampolgárság-megállapítási, lemondási és a nyilatkozattételi ügyekben, míg a honosítási és visszahonosítási ügyekben három hónapon belül. A határidő a nyilatkozatnak, a kérelemnek, illetve a megkeresésnek a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatalhoz érkezése napján kezdődik, amely indokolt esetben meghosszabbítható. Ezekbe a határidőkbe azonban nem számít be:

- a hiánypótlásra felhívástól annak teljesítéséig terjedő idő,
- az eljárás felfüggesztésének időtartama,
- a közbiztonsági és nemzetbiztonsági véleményezés időtartama,
- az állampolgárságot érintő adat vagy okirat beszerzése érdekében más hatósághoz vagy állami szervhez intézett megkereséstől a válasz megérkezéséig terjedő idő.

A honosítási és visszahonosítási, a lemondási, a nyilatkozattételi, valamint az állampolgárság-visszavonási eljárásban a köztársasági elnök dönt, míg az állampolgárság-megállapítási eljárásban a Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal állítja ki az állampolgársági bizonyítványt. Az előbbi esetekben a hivatal az illetékes miniszteren keresztül terjeszti fel előterjesztését a köztársasági elnöknek, akinek döntését és aláírását követően a miniszter ellenjegyzi az okiratokat, ezzel átvállalva a

felelősséget. Ezután lehet eljuttatni az okiratokat az ügyfélnek vagy honosítás és visszahonosítás esetén az eskütétel helyszínére (polgármesteri hivatalba vagy külképviseletre).

A polgármester vagy a konzuli tisztviselő az okirat megérkezését követő harminc napon belül értesíti a kérelmezőt az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételének időpontjáról és helyéről. Ha az állampolgársági eskü vagy fogadalom letételére a felhívás kézbesítésétől számított egy éven belül a kérelmező hibájából nem kerül sor, a honosítási, visszahonosítási határozat hatályát veszti.

6.5 NÉVHASZNÁLAT

Az állampolgársági eljárásokban az ügyfelek természetes igénye, hogy a magyar hatóságok előtt nevük magyar(os) megfelelőjével szerepeljenek, és születési helyüket magyarul használhassák. Ennek megfelelően az Áptv. lehetőséget ad a honosítási eljárás keretében a névmódosításra, amellyel körülbelül a kérelmezők fele él is. A honosítást kérő tehát kérheti

- hogy saját vagy felmenője egykori magyar születési családi nevét viselhesse,
- többtagú születési családi nevéből egy vagy több tag, valamint születési és házassági nevéből a nemre utaló végződés vagy névelem elhagyását,
- utónevének magyar megfelelőjét,
- házastársa vagy annak felmenője, illetve – özvegy, elvált családi állapot esetén – volt házastársa vagy annak felmenője egykori magyar születési családi nevének viselését.

A honosítást kérő külföldi a névmódosítás során szintén kérheti elhalt anyja nevének magyar nyelven való feltüntetését, ha az anya nevét hivatalos okiratban magyar nyelven korábban feltüntették.

Ha a külföldi helységnek volt hivatalos magyar elnevezése, a honosítási vagy visszahonosítási eljárás során a külföldi helységnek az egykori hivatalos magyar elnevezését kell használni. A honosítást vagy visszahonosítást kérő kérelmezheti, hogy ebben az esetben a külföldi helységnév egykori hivatalos magyar elnevezése mellett a külföldi helységnek az illető országban hivatalos elnevezését járulékosan (zárójelben) tüntessék fel, azaz főszabály szerint a honosítási okiratra kizárólag a magyar hivatalos verzió kerül rá.

7. FEJEZET
A NEMZETPOLITIKA FOGALMI ÉS TARTALMI KERETEI

Ma Európában Magyarország rendelkezik az egyik legösszetettebb és legaktívabb nemzetpolitikával. Megalakultak a külhoni magyarokat támogató intézmények, a külhoni magyarok támogatása szerepel az állami költségvetésben, a magyar állam fellép a külhoni magyarok érdekében nemzetközi porondon, a szomszédos államok – ha nem is mindig feszültségektől mentesen – tudomásul veszik, hogy a magyar állam támogatja az ott élő magyarokat.

Magyarország nemzetpolitikája akkor lehet eredményes, ha a magyarországi lakosság támogatja az állam intézkedéseit. Fontos folyamatosan tudatosítani a magyarországi társadalomban a nemzeti egység tényét. Magyarországnak és a magyarországi társadalomnak hosszú távú érdeke, hogy úgy a szomszédos országokban, mint a világ bármely részén élő magyarokat támogassa. A nemzet egészét szolgálja, ha a szomszédos országokban erős magyar közösségek vannak, felkészült, magyar identitású politikai, kulturális és gazdasági elit létezik.

7.1 FELELŐSSÉGVÁLLALÁS A KÜLHONI MAGYAROKÉRT

Minden olyan állam esetében, ahol az ország és a nemzet határai nem esnek egybe, politikai feladatot is jelent ennek a helyzetnek a kezelése, amelyre országonként és politikai ideológiánként, ha úgy tetszik, kormányonként eltérő válaszok, megoldások születnek. Magyarország egyértelmű célként kezeli, hogy anyaországként segítenie kell a nemzet tagjai közötti kötelékek erősítését, a határokon belül és kívül élő magyarok összetartozását, egymás iránti felelősségvállalását.[166]

A Kárpát-medencében az ezredforduló utáni népszámlálások és demográfiai becslések alapján hozzávetőlegesen 12,5 millió magát a magyar nemzeti közösségbe soroló személy él, közülük mintegy 2,2 milliónyian Magyarország határain kívül. A magyar nemzetpolitikának erre a helyzetre kell megadnia a megfelelő válaszokat. A magyarországi státusztörvény (2001) és a kettős állampolgárságról szóló népszavazás (2004) képezi azokat az elvi alapokat, amelyekből kiindulva a 2010-es kormányváltás utáni nemzetpolitika felépült. Ez a külhoni magyar kisebbségekkel kapcsolatos kormányzati stratégia kialakításának folyamata, amely komoly belpolitikai vitákat is generált. Többek között választ kellett adni olyan kérdésekre, mint hogy milyen nemzeteszme alapján intézményesüljön a magyar állam, vagy milyen legyen a magyar állam hivatalos nemzetfelfogása.

A 2010-es magyarországi parlamenti választásokkal hatalomra kerülő Fidesz–KDNP kormány új irányt szabott a nemzetpolitikának, amelynek legfontosabb mérföldkövei: az állampolgársági törvény módosítása, a Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvényének megalkotása, az új Alaptörvény megfogalmazása, a szavazati jog kiterjesztése a külhoni magyarokra, a Bethlen Gábor Alap létrehozása. A kormányváltást követően kialakított csúcsminisztériumi rendszerben a nemzetpolitika ugyanolyan rangra emelkedett, mint minden más ágazati politika: a Közigazgatási

166 A dilemmákról lásd: Öllös László: *Az egyetértés konfliktusa. A Magyar Köztársaság alkotmánya és a határon túli magyarok*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2008.

és Igazságügyi Minisztériumon belül létrejött a Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság,[167] a követendő irányokat pedig a *Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete* című dokumentum[168] szabta meg.

A *nemzetpolitika* a magyar állam külhoni – szomszédos országbeli és a világ más országaiban élő – magyarokra vonatkozó politikája, amely a magyar állam és a külhoni magyar egyének, valamint közösségek közötti kapcsolatot erősíti az egységes magyar nemzet gyarapodása céljából, valamint a külhoni magyar közösségek identitásőrzésére, a magyar identitás továbbadására irányul. A nemzetpolitika: nemzetépítés, társadalomépítés, intézményesítés.

Magyarország rendelkezik azon állami kerettel, amely nélkül a nemzetpolitika megalapozása és működtetése elképzelhetetlen; ez egyben kiemelt felelősséget is ró a magyar államra. Ezt a felelősséget az Alaptörvény (2011) a következőképpen fogalmazza meg: „*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.*”

A Nemzeti Összetartozás melletti tanúságtételről szóló törvény (2011) pedig leszögezi: „*a több állam fennhatósága alá vetett magyarság minden tagja és közössége része az egységes magyar nemzetnek, melynek államhatárok feletti összetartozása valóság, s egyúttal a magyarok személyes és közösségi önazonosságának meghatározó eleme*”.

Magyarország és a külhoni magyarság viszonyában, a külhoni magyarság fennmaradásának kérdésében a magyar kormány alapelvnek tekinti: csak akkor sikerül megakadályozni az asszimilációt, akkor léteznek életképes és fejlődő közösségek, valamint ezek növekvő támogatása csak abban az esetben lehetséges, ha Magyarország regionális szerepe (mind politikailag és gazdaságilag, mind kulturálisan) megnő. Ezen alapfeltétel nélkül semmilyen program nem lehet sikeres, illetve ha ez a feltétel teljesül, úgy bizonyos mértékben különböző programok nélkül is növekszik a magyarság aránya, erősödik identitása a környező országokban. Magyarország számára a külhoni magyarság érték, ezért áldoz energiát és anyagi forrásokat. A magyar nemzetpolitika alapvetésnek tartja, hogy a külhoni magyar közösségek a szülőföldjükön szeretnék megőrizni magyarságukat, ennek érdekében törekedni kell arra, hogy olyan pozitív változások következzenek be a régióban, amelyek kellő motivációt jelentenek a szülőföldön maradáshoz.

Magyarország partnerként tekint a külhoni magyarságra. Ebből következik, hogy a külhoni közösségek és a magyar állam közötti viszony alapjául a kölcsönös lojalitás és felelősség kell, hogy szolgáljon.

167 http://www.kormany.hu/hu/kozigazgatasi-es-igazsagugyi-miniszterium/nemzetpolitikaert-felelos-allamtitkarsag

168 *Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete.* KIM Nemzetpolitikai Államtitkárság. http://www.nemzetiregiszter.hu/download/9/a2/00000/Magyar%20nemzetpolitika%20A4.pdf

7.2 A NEMZETPOLITIKAI STRATÉGIA LOGIKÁJA

A magyar nemzetstratégia a szülőföldön való boldogulást és gyarapodást ösztönzi. A nemzetpolitikai stratégia abban különbözik a magyar állam többi stratégiájától, hogy – ha nem is kizárólagosan – elsősorban az ország határain kívül élő magyarokra vonatkozik. A külhoni magyarok prosperálása, életlehetőségei, perspektívái nagyrészt az adott szomszédos ország gazdasági, társadalmi és politikai helyzetétől függenek. Az adott országokban élő magyar közösségek helyzete eltérő. Lélekszámuk, számarányuk, a kisebbség–többség viszonya országonként változik.

A nemzetstratégia a külhoni közösségek reprodukciója szempontjából az *autonómiát* tekinti a legfontosabb elérendő célnak. Ez azon a meggyőződésen alapul, hogy csak az autonómia jelentheti azt a megnyugtató keretet, amely hosszú távon biztosíthatja a magyarként való megmaradást és gyarapodást. A nemzetpolitika számol azzal, hogy az autonómiák rendszere – a törekvések ellenére – nem jön létre az összes szomszédos államban a közeljövőben. Azonban az autonómiák rendszerének létrejötte előtt is biztosítani kell a magyar reprodukció keretét; nem helytálló abban gondolkodni, hogy az autonómia megvalósulása után kezdődjön csak meg a társadalomépítés, a nemzetépítés. Az elérendő célig a magyar közösségeket olyan állapotba kell hozni, hogy megszerzett jogaival, lehetőségeivel teljes mértékben élni tudjanak.

A nemzetpolitika rövid távú célja ebből következően a társadalomépítés. A magyar nemzet határai lényegében a magyar intézmények hatóköréig terjednek. Ezért az *intézményesítés* a magyar nemzetstratégia kulcsfogalma. A nemzeti reprodukció úgy valósulhat meg, ha olyan területekre összpontosít a nemzetpolitika, ahol a sűrű, minőségi intézményhálózat lehetőséget biztosít a magyarok számára, hogy teljes életük során kapcsolatban maradjanak a magyar nyelvvel, kultúrával, közösséggel. A tömbben lakó magyarság számára biztosítható a helyi teljes társadalmi struktúra (beleértve a magyar munkaerőpiacot). A szórványban élők számára azonban például a munka világa területén ez nyilván nem lehetséges. A magyar intézmények biztosítják a vertikális mobilitást: hosszú távú perspektívát kell biztosítani ahhoz, hogy a nehezebbnek tűnő – többségi társadalomban kisebbségnek lenni – utat válasszák.

A magyarság mint érték a nemzeti szocializáció által jön létre, amihez elengedhetetlen a perspektíva biztosítása. Ennek megkerülhetetlen feltétele, hogy a magyar közösségek tagjai a többségi nyelv birtokában legyenek, eligazodjanak az adott állam kultúrájában. A külhoni magyar társadalmak nem működnek izoláltan. A magyarok kapcsolata a többségi társadalommal természetes. Ahhoz, hogy az egyén ne lépjen ki a magyar társadalomból, otthonosan kell mozognia a többségi társadalomban is.

A stratégia célul tűzi ki a magyar közösségek számbeli gyarapodását (tagjainak száma nő, nem asszimilálódik, a pozitív szaporulat és a jó életminőség jellemzi), amelyet követ a szellemi (a közösség tagjainak identitása erős, a közösségi normákat sajátjuknak érzik, versenyképes tudást birtokolnak, a közösség kultúrkincsét megőrzik és fejlesztik), gazdasági és jogi gyarapodás (az utóbbi esetben a közösség tagja jogait magabiztosan használja, azokat védi, és szükség esetén ki kívánja terjeszteni).

A demográfiai veszteség nem elsősorban a születések alacsony számával magyarázható, hanem a nemzeti kötelékekbe való belépés elmaradásával, illetve az azokból való kilépéssel. Legnagyobb veszteségek a szórványban és a vegyes házasságoknál képződnek, elsősorban a következő generáció magyar intézményekkel való kapcsolatának elmaradása miatt. Szükség van a nemzeti kötelékeket biztosító intézményrendszerre és az azokhoz való kötődések biztosítására.

A nemzetpolitikai stratégia arra épít, hogy *statisztikailag növelje* a magyarok esélyeit arra vonatkozóan, hogy magyar intézményekhez kötődjenek. Ezzel azt a célt kívánja elérni, hogy – az erős és sűrű kötelékeknek köszönhetően – növelje a csoportban maradás esélyeit, és csökkentse a csoportból való kilépést.

A nemzetpolitikai stratégia célja, hogy az egyéneket az intézmények által a közösségbe, a nemzetbe – mind a külhoniba, mind a magyarországiba –, a közösséget pedig kollektívumként kell az adott ország politikai rendszerébe integrálja. A többségi államhoz való állampolgári alapú kötődést természetesnek tekinti, de kívánatosnak tartja, hogy az egyén a többségi államba a kisebbségi közösségen keresztül integrálódjon. E létező kötelék mellett az adott közösséghez és a magyar államhoz való jogi–politikai–kulturális–nyelvi–gazdasági kötődéseket kell erősíteni. Az egységes Kárpát-medencei oktatási, gazdasági, kulturális tér megteremtése keretet adhat ehhez.

Az intézményesítés ad alapot a magyarság többszintű nemzeti integrációjához: 1. Egyéni szinten a külhoni magyarok kötődésének erősítése egyrészt a magyar államhoz (státusztörvény, állampolgárság, szavazati jog), másrészt a saját közösségükhöz (intézményesítés); 2. Közösségi szinten a magyar közösségek kötődése a magyar államhoz (például a MÁÉRT által) és közösségként az adott államhoz (kollektív elismerés és jogok, autonómia); 3. A magyar nemzet, az – egyéni és kollektív vonatkozásban integrált – összmagyarság integrációja az EU-ba.

7.3 A NEMZETPOLITIKAI STRATÉGIA KERETE

A nemzetpolitikai cselekvések összességét a *Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete* (2011) tartalmazza. A dokumentum rendszerbe foglalja a magyar állam nemzetpolitikáját, amely egyrészt a magyarországi politika és közigazgatás, másrészt pedig a külhoni magyar közösségek számára fogalmazza meg a stratégiai célt, az ennek eléréséhez vezető irányokat és cselekvési területeket. A nemzetpolitikai stratégia a magyar állam, a magyar politika, a magyar közigazgatás minden területét érinti, így horizontális jellegéből adódóan döntéshozatali és végrehajtási szinten minden szereplőnek egyaránt figyelembe kell vennie.

A dokumentum kiemeli: a magyar nemzet letéteményese a magyar állam. Magyarország rendelkezik azon állami kerettel, amely nélkül a nemzetpolitika megalapozása és működtetése elképzelhetetlen, ami egyben kiemelt felelősséget is ró az államra. A stratégiai dokumentumban leírtak megvalósítása a magyar állam és a külhoni magyarok közös feladata, így a stratégiai döntéseket a Magyar Állandó Értekezlet keretében a magyar állam és a külhoni magyar pártok legitim képviselői közösen hozzák. A megvalósítást előkészítő munka a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkárságán, a Magyar Állandó Értekezlet szakbizottságaiban, a Magyar Diaszpóra Tanácsban, a tárcaközi egyeztetéseken, valamint a Nemzetpolitikai Kutatóintézetben folyik.

A nemzetpolitikai stratégiai dokumentumban leírtak végrehajtásáért, a nemzetpolitika működtetéséért a Nemzetpolitikai Államtitkárság, valamint a külhoni magyar politikai, társadalmi szervezetek felelnek. A Nemzetpolitikai Államtitkárság feladata, hogy a dokumentum alapelvei szerint járjon el, miközben folyamatosan egyeztet a külhoni magyarok legitim képviselőivel. A megvalósítás során együttműködik a többi minisztériummal, háttérintézményekkel, valamint az Országgyűléssel és a Köztársasági Elnöki Hivatallal. Együttműködik továbbá alapítványokkal és civil szervezetekkel.

A végrehajtásban a Nemzetpolitikai Államtitkárság létrehozásával a kormányzatban kiemelt helyre került a nemzetpolitika. A Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság koordinációs szerepet lát el annak érdekében, hogy a minisztériumokban készülő stratégiák a külhoni magyar érdekeket és a magyar nemzetpolitikai stratégia alapvetéseit figyelembe véve készüljenek.

7.3.1 A nemzetpolitikai stratégia szereplői

A nemzetpolitikai stratégia szereplői Magyarország, a szomszédos államokban élő magyar közösségek, a diaszpóra tagjai, a szomszédos államok és az Európai Unió.

A *magyar állam* nemzetpolitikája úgy összegezhető, hogy Magyarország politikailag, erkölcsileg és anyagilag támogatja a külhoni magyar intézményeket és szervezeteket, valamint közvetlen kapcsolatot épít ki a külhoni magyarokkal. Ez a támogatás jelentősen hozzájárul a szomszédos államokban élő magyarok oktatási feltételeinek javításához, a civil szervezetek működéséhez és a kulturális hagyományok ápolásához.

A *szomszédos államokban élő magyar közösségek* a térségben az 1989-es esztendőt követően lezajlott társadalmi–politikai változások után megalakították érdekvédelmi szervezeteiket, pártjaikat és megfogalmazták követeléseiket, többek között a kisebbségi jogokat, az autonómiát, az anyaországgal való szabad kapcsolattartást illetően. Politikai síkon az 1989 előtti állapothoz képest jelentős eredményeket sikerült elérni, azonban a magyarság gyarapodásához elengedhetetlenül szükséges intézményrendszer nem mindenütt jött létre. A nemzeti közösségek politikai célja egyrészt az államon belüli kisebb, önkormányzó egységek, az autonómia, másrészt az önálló intézményrendszer megteremtése.

A *magyar diaszpóra* tagjai mind térbelileg, mind kivándorlásuk idejét tekintve egymástól elkülönült közösségek. A diaszpórában kialakultak különböző szervezetek, azonban számos egyén nem tagja ezeknek a szervezeteknek. A magyar diaszpóra tekintetében fontos megemlíteni azokat is, akik a közelmúltban vándoroltak el Magyarországról. A magyar diaszpóra tagjainak egy része jól beszéli a magyar nyelvet, azonban a másod-, illetve többed-generációs leszármazottak egy része már nem beszél magyarul.

A külhoni magyarság jelentős része a *szomszédos államokban* él. A szomszédos államok, elsősorban az európai uniós csatlakozási tárgyalások folyamatában részben teret engedtek a magyar közösségek követeléseinek, de nem biztosították a külhoni magyarság gyarapodásához szükséges politikai–intézményi feltételeket. Magyarország és a szomszédos államok közötti viszony alapjában jónak mondható mindaddig, ameddig a külhoni magyarok kérdése nem kerül tárgyalásra. Az utóbbi két évtizedben pozitív fejlemények is történtek a magyar kérdés kezelése tekintetében a szomszédos államok részéről, ám a magyarok úgy ítélik meg, hogy joghátrányban vannak, ezért további jogkiterjesztést tartanak szükségesnek. A legtöbb szomszédos országban 1989-hez, a rendszerváltoztatáshoz képest a magyarok helyzete javult: a szabadság megteremtette az önszerveződés lehetőségét, lehetővé tette, hogy Magyarország gondoskodjon a szomszédos országokban élő nemzettársairól, azonban továbbra sincsenek biztosítva a hosszú távú gyarapodás feltételei.

Az *Európai Unió.* Magyarország és a szomszédos államok többségének EU-tagsága sok tekintetben kedvező változásokat hozott, ám mindenre kiterjedő megoldást közel sem eredményezett a külhoni magyarság tekintetében. Számos törekvés ellenére egységes uniós szintű kisebbségvédelemről a

mai napig nem beszélhetünk. Az általános szintű elvi deklarációkon túl nem mutatkozik határozott és egységes szándék a kisebbségek jogainak védelmére. Az európai integrációt követően, az államhatárok légiessé válásával a magyarok többsége akadálymentesen ápolhatja kapcsolatait egymással és az anyaországgal.

7.3.2 A külhoni magyarságot érintő társadalmi és politikai folyamatok a szomszédos országokban

A *Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete* című dokumentum felsorolja a külhoni magyarság helyzetével kapcsolatos pozitív és negatív fejleményeket egyaránt. A nemzetpolitika terén a stratégia a legfontosabb eredmények közé sorolja a 2001-ben elfogadott, a szomszédos államokban élő magyarokról szóló LXII. törvényt (a továbbiakban: státusztörvény). A *státusztörvény* 2002. január 1-jén lépett hatályba, kedvezményeket és támogatásokat biztosítva a magukat magyarnak valló személyeknek és a velük közös háztartásban élőknek, akik akár más nemzetiségűek is lehetnek. A kedvezményeket és támogatásokat az anyaországban *Magyar igazolvánnyal* lehet igénybe venni, amelyet magyarországi hatóság ad ki a külhoni magyar szervezetek ajánlása alapján. A fényképes igazolvány közokiratnak minősül, érvényessége határozatlan idejű. A Magyar igazolvány birtokában az oktatás, a kultúra, az utazás, a tudományos tevékenységek területén lehet kedvezményeket igénybe venni.

További jelentős eredmény a magyar állam által támogatott felsőoktatási intézmények – Beregszászon a II. Rákóczi Ferenc Kárpátaljai Magyar Főiskola, Erdélyben a Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem, valamint a Partiumi Keresztény Egyetem – létrehozása. A külhoni magyar felsőoktatási intézmények sorába tartozik még a komáromi Selye János Egyetem.

Aggodalomra okot adó folyamatok, jelenségek, illetve meg nem valósult célkitűzések:
- a magyarok lélekszámának csökkenése, melynek legfőbb okai az asszimiláció, a negatív szaporulat és az elvándorlás;
- a vegyes házasságok arányának – elsősorban a szórványban történő – növekedése, amelynek következtében az így született gyermekek nagyobb része a többségi nemzet tagjaként azonosítja önmagát;
- a szomszédos államokban élő magyar gyermekek viszonylag jelentős százalékát többségi oktatási intézménybe íratják;
- a felsőoktatásban részt vevő magyarok aránya alacsonyabb a többségi nemzethez tartozók arányánál;
- a *„nemzet határát”* képező szórványban az asszimiláció folyamata felgyorsult, a nemzeti identitást reprodukáló intézmények hálózata nem létezik;
- folyamatosan csökken a külhoni magyar pártokra leadott szavazatok száma, ezáltal csökken a külhoni magyar politikai alakulatok súlya az adott ország politikai életében;
- egyetlen Magyarországgal szomszédos államban sem sikerült olyan új területi közigazgatási egységeket létrehozni, amelyben a magyarság többségben van.

7.4 PRIORITÁSOK A SZOMSZÉDOS ÁLLAMOK ÉS A SZOMSZÉDOS ÁLLAMOKBAN ÉLŐ MAGYAROK VONATKOZÁSÁBAN

Magyarország a térség azon kevés államai közé tartozik, amelyek a rendszerváltást követő időszakban egyaránt támogatják az állam határain belül és kívül élő kisebbségeit. Ugyanazt az elvet képviseli az ország határain belül élő nemzetiségek, mint a külhoni magyarok esetében, a kisebbségvédelmi logika és a kisebbségi közösségek önkormányzása alapján.

Magyarország külpolitikai eszközökkel is törekszik arra, hogy a külhoni magyar pártok törekvései, miszerint a szomszédos államok minél szélesebb körű egyéni és kollektív jogokat biztosítsanak az adott államban élő magyar közösségeknek, sikeresek legyenek. Cél, hogy a magyar közösségek minél nagyobb mértékben döntsenek az őket érintő kérdésekben. Ezért a magyar állam támogatja a – területi és személyi elvű – autonómiát, a hatalom decentralizációját, az önkormányzatiságot. A szomszédos államok közigazgatási, regionális átalakítása során Magyarországnak – a szomszédos államokban működő magyar pártokkal együtt – arra kell törekednie, hogy a régiók, illetve a közigazgatási egységek határai az adott országban élő magyarság számára minél kedvezőbben alakuljanak.

A külhoni magyar közösséget érintő követelések, közösségépítési tervek, tennivalók az alább tárgyalt területeken fogalmazódnak meg: jogvédelem, jogkiterjesztés, nyelvi jogok és intézményépítés.

7.4.1 Jogvédelem

A jogvédelmet elsősorban az adott szomszédos országnak kell biztosítania. A külhoni magyar pártok célja a jogvédelem szempontjából az egyén védelme abban az esetben, ha az egyént etnikai indíttatású sérelem éri. Másrészt célja kell, hogy legyen annak ösztönzése, hogy az adott régióban élő magyar közösségek tagjai éljenek létező jogaikkal.

7.4.2 Jogkiterjesztés

A jogkiterjesztés az a stratégiai irány, amely eddig is és a továbbiakban is a magyar nemzetpolitika középpontjában áll. A magyarság – mind a magyar állam, mind a külhoni magyar pártok és szervezetek – álláspontja, hogy amennyiben a többség számára mindenki elismeri a kulturális reprodukcióhoz való jogot, úgy ezt a kisebbségi közösség számára is el kell ismerni. A legtöbb európai állam kimondatlanul, de természetesnek tekinti – univerzális normaés saját vonatkozásában is –, hogy az állam többségéhez tartozó lakosságnak többletjoga van. Cél, hogy ebben változás történjen.

7.4.3 Regionális hivatalos nyelv

A magyar közösségek nemzeti identitásának megőrzésében, fejlesztésében kiemelt szerepe van a magyar anyanyelv megtartásának és folyamatos fejlesztésének, az anyanyelvi státuszhoz rendelt nyelvi jogoknak és intézményeknek. Ezért fontos, hogy a magyar közösségek elérjék a magyar nyelv mint regionálisan hivatalos nyelv státuszát. Az identitás megőrzéséhez az alapot történelmünk és múltunk mélyebb, helyes megismerése, nagyjaink tisztelete, teljesítményeink méltó számbavétele, a modernitás és a hagyomány elveinek párhuzamos szem előtt tartása teremti meg. A magyar kultúra alapvető része a magyarságról alkotott képnek, ezért el kell érnünk, hogy az minél szélesebb

körben vonzóvá váljon. A magyar közösségek nemzeti identitásának megőrzésében, fejlesztésében kiemelt szerepe van a magyar anyanyelv megtartásának és folyamatos fejlesztésének, a nyelvi jogok biztosításának.

7.4.4 Intézmények

A külhoni magyar közösségek maguk kívánják igazgatni oktatásügyüket és kulturális életüket. Az oktatásügyben saját oktatási intézményrendszerre tartanak igényt. A kulturális életben a megfelelő finanszírozáshoz és a szabad intézményfejlesztéshez ragaszkodnak.

Az oktatási intézmények egyrészt a tanulók képzését szolgálják, másrészt pedig a nemzeti szocializáció legfontosabb színterei. Ugyanakkor, és ez legalább annyira fontos: az oktatás – szolgáltatás is, amely a külhoni magyarok munkaerő-piaci helyzetét erősíti. Oktatási vonatkozásban a magyar nemzetpolitika két célt tűz ki: a magyar nyelven történő oktatás kiterjesztését (mennyiség) és a magyar nyelvű oktatás minőségének emelését.

7.5 A POLITIKAI RENDSZERRE ÉS GYAKORLATRA VONATKOZÓ CÉLKITŰZÉSEK

A stratégiai cél a magyar közösségek számbeli gyarapodása (tagjainak száma nő, nem asszimilálódik, a pozitív szaporulat és a jó életminőség jellemzi), amelyet követ a szellemi (a közösség tagjainak identitása erős, a közösségi normákat sajátjuknak érzik, versenyképes tudást birtokolnak, a közösség kultúrkincsét megőrzik és fejlesztik), gazdasági és jogi gyarapodás (utóbbi esetben a közösség tagja jogait magabiztosan használja, azokat védi, és szükség esetén ki kívánja terjeszteni).

Elengedhetetlen célkitűzés a külhoni magyar közösségek teljes intézményrendszerének kiépülése, a külhoni magyar egyének, majd közösségek integrációja által az összmagyarság integrációjának megvalósulása, és hogy ezzel párhuzamosan a külhoni magyar közösségek öngondoskodóvá váljanak. Kívánatos, hogy minden magyar legalább egy, de lehetőség szerint több magyar intézményhez kötődjön, mivel a nemzet határai a nemzeti intézmények hatásának határáig tartanak. A többszintű integráció terén, egyéni szinten cél a külhoni magyarok kötődésének erősítése a magyar államhoz (ennek legfontosabb elemei a státusztörvény és az állampolgárság), valamint a saját közösségükhöz. Közösségi szinten pedig cél a magyar közösségek kötődése a magyar államhoz és közösségként az adott államhoz (kollektív elismerés és jogok; konszociális demokrácia, autonómia). A közösségként való integráció abban az esetben lehet sikeres, ha a magyar egyének a magyar pártokon, oktatási rendszeren, közösségi jogokon keresztül kerülnek kapcsolatba a többségi állammal. A külhoni magyar közösségeknek érezniük kell a magyar állam támogatását, de képeseknek kell lenniük arra, hogy megszervezzék magukat, világosan megfogalmazzák a közösségi érdeket, képviseljék azt, és támogatókat szerezzenek a megvalósításhoz.

7.5.1 Autonómia

A kisebbségi jogegyenlőség legteljesebb eszközrendszerét biztosító autonóm státusok elvben optimális rendezési kereteket kínálhatnak a szomszéd országokban élő magyar nemzeti közösségek belpolitikai helyzetének és anyaországi kötődésének rendezésére. Magyarország támogatja a külhoni magyar közösségek – területi és/vagy személyi elvű – autonómiáját. Elsősorban a külhoni magyar

pártoknak, a külhoni magyar társadalomnak kell megegyeznie egy autonómia-koncepcióban és az ahhoz vezető útban. Magyarország feladata támogatni ezen koncepciók megvalósításában az adott közösséget, de helyettük nem cselekedhet.

7.5.2 Regionalizmus

A külhoni magyar közösségek gondolkodásában a regionalizmus erősödése figyelhető meg, aminek megvalósíthatóságát segítheti az Európai Unió regionális politikája és az európai történelmi régiók felértékelődése. A magyar állam részéről kívánatos lenne a regionalizáció kérdéskörének napirenden tartása, nem utolsósorban azért, mert ez maradéktalanul támogatásra talál az EU-ban. A régiók határainak eldöntése az adott állam szuverenitásának része. Ennek befolyásolása létfontosságú lenne a külhoni magyarság számára.

7.5.3 Önkormányzatiság

A demokratizálódási folyamat, a (részleges) decentralizáció eredményeként egyre fontosabb szerepet kapnak a forráselosztásban és a döntéshozatalban az önkormányzatok. Azokban a megyékben, helyi önkormányzatokban, ahol a magyarok a választások során többséget szereznek, az állami források a helyi magyar közösségek gyarapodását is szolgálják. Azokban az országokban, ahol léteznek kisebbségi önkormányzatok, ott a kisebbségek adott – többnyire az adott állam által meghatározott – forrással gazdálkodnak. Más országokban a kisebbségek politikai pártként részt vesznek a helyi választásokon, és szavazataik arányában részt vesznek a helyi döntéshozatalban.

7.5.4 Konszociális demokrácia és kormányzati részvétel

Az autonómia és a regionalizmus mellett, akár az előbbiekkel párhuzamosan, a konszociális modell lehet eredményre vezető a nemzeti kisebbségek számára. Habár a modell klasszikus formájában nem valósítható meg, konszociális jellegű megegyezésekre, alkukra ez idáig is volt példa. Gondolunk itt elsősorban a kisebbségi pártok kormányzati szerepvállalására, de ebbe bármilyen kisebbség–többség alku is belefér. Igaz, hogy kétélűek ezek a megegyezések, ám számos részeredményt értek el a szomszédos államok magyar pártjai ezzel a módszerrel. A konszociális modell folyamatos egyeztetést igényel, ezáltal kedvező keretet teremthet bármilyen kérdés megtárgyalásához, amelynek eredménye természetesen a résztvevők valós politikai akaratától függ.

7.6 A SZÓRVÁNY ÉS A DIASZPÓRA KÉRDÉSE

7.6.1 Szórvány

A nemzetpolitika kiemelt jelentőséget tulajdonít a *szórványban* élőknek. A szórvány az asszimilációnak leginkább kitett része a magyarságnak. A szórvány meghatározásától függően mintegy 200 000 – 1 000 000 magyar él szórványban.

A szórványközösségekben kevés magyar iskola működik, kevés a magyar pedagógus és kevés a magyar diák; a továbbtanulás lehetősége korlátozott. Minőségi magyar anyanyelvű oktatást biztosító középiskolák, gimnáziumok csak egyes szórványrégiókban működnek. A térszerkezeti szempontból kisebbségben élők is veszélyeztetettek, de esetükben még van a közösségben annyi vitalitás, hogy megállítható legyen a szórványosodás folyamata.

A szórványközösségek célterületei kapcsán beszélhetünk rurális szórványról, szórványcentrumokról és nagyvárosi szórványról. A szórványcentrumokat a nagyvárosi szórványtól az ott élő magyarok lélekszáma, a település nagysága és az adott város gazdasági jelentősége különbözteti meg. Míg a szórványcentrumok elsősorban magyar nyelvű (közép)oktatási szempontból kiemelendők, addig a nagyvárosi szórvány-centrumok a magyar elit termelődése és helyi pozíció szerzése szempontjából is fontosak. A rurális szórványban az ott lakó magyarok csekély száma miatt kevés a magyar intézmény és nehezen képzelhető el, hogy minden ilyen településen biztosítható a magyar identitás megmaradását szolgáló intézményrendszer.

A Kárpát-medencében, a szomszédos országokban több gazdasági, kulturális, oktatási centrum található a szórványban. Ezek egyben szórványcentrumok is. A magyarok lélekszáma ezekben a városokban folyamatosan csökken, magyar intézmények szűnnek meg, a magyarság folyamatosan pozíciókat veszít az élet különböző területein.

Több szempontból külön kérdésként kell kezelni a szórványt és a *csángókat*, ám a probléma gyökere azonos: mindkét esetben előreláthatólag hosszabb-rövidebb időn belül a szórványban élők egy része asszimilálódik. Adott településeken a megmaradás nem kizárt, de számos településen ez a lehetetlenséggel határos.

A 2002-es népszámlálás alapján 235 045 főt tartunk számon moldvai katolikusként. Ez a szám nem egyenlő a magyarul tudó/értő moldvai csángókkal. A falvakban mintegy 23 700 fő anyanyelvként, 19 785 fő második nyelvként beszéli a magyart, vagyis a moldvai katolikusok 67%-a egyáltalán nem beszél magyarul. A magyarul még beszélő csángók igen szétszórtan, körülbelül 80–90 településen élnek. A vallási (római katolikus) identitás erősebb, mint a nemzeti. Az egyes csángó települések ugyan nem egyforma szinten állnak a nyelvcsere folyamatában, de mivel a többség már elrománosodott, kétséges, hogy a folyamat bárhol is visszafordítható. Problémát jelent a magyar nyelv oktatásának korlátozott lehetősége: a magyar nyelvoktatás a magyarul valamilyen szinten tudó csángó gyermekek 10–12%-át érinti.

A nemzetpolitika célja, hogy revitalizálja azokat a szórvány-régiókat, szórványtelepüléseket, ahol erre reális esély mutatkozik. Csak hosszú távú szórványstratégián érdemes gondolkodni.

7.6.2 Diaszpóra

Magyarországnak elemi érdeke, hogy a világon bárhol élő magyarokat egyéni, illetve közösségi szinten is megszólítsa. A *diaszpórában* élő magyarság a magyar nemzetpolitika húsz éve háttérbe szoruló szegmense. A diaszpóra tekintetében célzott figyelmet kell szentelni a Magyarországot újonnan elhagyókra.

A nemzetpolitika célja, hogy a világban szétszórtan élő magyarságot jobban bevonja a magyar nemzet életébe. Ez nem könnyű feladat, hiszen jóval nehézkesebb megszólítani a diaszpórában élő magyarokat, mint a szomszédos országok magyar közösségeit. Ennek érdekében egy két elemből álló rendszer jött létre, amelynek célja a nyugati magyarság elérése:

- szervezeti szinten a nyugati magyar szervezeteket a Magyar Diaszpóra Tanács hivatott összefogni,
- egyéni szinten a Nemzeti Regiszter[169] a világon bárhol élő magyar egyéneknek jelent közös virtuális teret.

169 http://www.nemzetiregiszter.hu

8. FEJEZET
NEMZETPOLITIKA ÉS KORMÁNYZAT

8.1 NEMZETPOLITIKA: EURÓPAI TRENDEK

A határon túli nemzettársakról való gondoskodás modellje Nyugat-Európában alakult ki, mintának a német és az osztrák példa tekinthető. Mindkét modell a második világháború lezárását követő időszakban alakult ki. Más nyugat-európai államok csak a 20. század második felében, elsősorban az 1990-es években szabályozták a határon kívüliekkel való viszonyukat.

Minden európai állam támogatja valamilyen formában a határain kívül élő nemzettársait.[170]

Az azonos nemzethez tartozó, ám más (szomszédos vagy nem szomszédos) államban élők támogatásának elve az alkotmányokban található. Ritka kivételektől eltekintve a legtöbb térségbeli állam alkotmánya tartalmazza az úgynevezett felelősség-klauzulát. A rendszerváltozás utáni időszakban ezen államok a deklaráció szintjén, illetve politikailag támogatták a határon túli kisebbségeket. Az államok fokozatosan létrehozták azokat az intézményeket, amelyek a támogatáspolitikát működtetik. Nem beszélhetünk egységes modellről, az egyes államok más-más megoldásokat találtak, másként határozták meg a célokat, és más-más intézményeket hoztak létre.

A legtöbb európai állam kedvezményesen honosítja a külföldön élő nemzettársakat, és főszabályként biztosítja számukra a választásokon való részvétel lehetőségét. Majd minden állam támogatja – többnyire státusztörvény-szerű jogszabályokkal és az azokhoz kapcsolódó támogatásokkal – a külföldön élő nemzettársait. Számos gyakorlat működik mind a környező országok, mind pedig a kiterjedt diaszpórával rendelkező országok esetében. A kiterjedt diaszpórával rendelkező államok – mint Örményország és Izrael – esetében kiemelt szerepet töltenek be a diaszpóra irányába tett stratégiai lépések, valamint az adott állam diaszpórájának a nemzeti közösség életében betöltött (többek között anyagi) felelősségvállalása.

A Velencei Bizottság, az EBESZ Kisebbségi Főbiztosa, az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése – nem utolsósorban a magyar kezdeményezések hatására – elfogadottnak tekinti az anyaországi felelősségviselést és annak gyakorlati következményeit.

8.2 BEAVATKOZÁSI TERÜLETEK

8.2.1 Elkötelezett magyar közigazgatás

A nemzetpolitikai stratégia arra épít, hogy a magyar közigazgatásban olyan tisztviselők dolgoznak, akik elkötelezettek a nemzeti kérdések mellett, ezen belül a külhoni magyarok iránt. A magyar nemzetstratégia hatékony működése szempontjából elengedhetetlen, hogy a magyar nemzetpolitikai közigazgatás, a Magyary Zoltán Közigazgatás-fejlesztési Program alapelvei szerint működjön,

170 *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol*. Szerk. Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László. Gondolat, Budapest, 2004.

különös tekintettel a nemzeti jellegre: *„A nemzeti jelző céljaink szerint alapvetően két jelentéstartalmat hordoz. Egyrészt kifejezi azt, hogy a közigazgatásnak nem pusztán a jogszabályok által meghatározott közigazgatási ügyfelei vannak, hanem egy intézkedés során egyfajta mögöttes ügyfél a magyar nemzet, annak valamennyi tagja térben és időben korlátlanul, akinek érdekeire méltányosan tekintettel kell lenni. […] A második jelentéstartalom lényege a nemzeti lét időbeli tartósságából fakad. A nemzet mint a közösség saját államalkotó képességének örökítő közege, anyaga, amely magában kell hordozza létező tudását, szervezeti értékeit és alkotmányos hagyományait. A magyar közigazgatás nem csupán a jelenben élő közösség sorsának alakítója és kerete, hanem a ma ismert, évszázadok alatt sokat formálódott rendszere az elődeink öröksége, míg a mai kor közigazgatás-fejlesztési intézkedései a jövő magyarságára, az elkövetkező nemzedékek életére gyakorolnak majd jelentős hatást államszervezeti szempontból.”*

A nemzetpolitikával – közvetlenül vagy közvetve – foglalkozók egyrészt működtetik, másrészt képviselik a nemzetpolitikát. A nemzetpolitika szemszögéből a közigazgatásban dolgozók két kategóriája különböztethető meg. A kifejezetten nemzetpolitikával foglalkozó közszolgálati tisztviselők és közalkalmazottak: a nemzetpolitikai döntéseket közvetlenül készítik elő és hajtják végre. Ebbe a csoportba tartoznak a Nemzetpolitikai Államtitkárság munkatársai, a különböző minisztériumokban, államtitkárságokon dolgozó, a nemzetpolitika egy-egy részterületét működtető kormánytisztviselők.

A nemzetpolitikai ügyekkel érintőlegesen foglalkozó közszolgálati tisztviselők, közalkalmazottak és önkormányzati alkalmazottak: közvetve vesznek részt a döntéshozatalban vagy a végrehajtásban, de munkájuk során a nemzetpolitikát érintő kérdések is felmerülnek (állampolgársági kérelmek befogadása stb.).

8.2.2 Hatékony külpolitika

Magyarországnak aktív külpolitikát kell folytatnia mind a szomszédos államokban, mind az európai porondon. A magyar államnak és a külhoni magyar politikai szervezeteknek összehangoltan és kezdeményező módon kell fellépniük a külhoni magyarság jogkiterjesztése érdekében. A nemzeti kisebbségek jogait univerzális, európai normaként kell kezelni, külön hangsúlyozva, hogy őshonos közösségekről van szó. A mindenkori magyar külpolitika célja az egységes magyar nemzet erősítése. A nemzetpolitika és a külpolitika eszköztára nem minden esetben összeegyeztethető. A magyar külpolitika számára egyaránt fontos a szomszédos államokkal való jószomszédsági viszony kialakítása és fenntartása, továbbá a szomszédos államokban élő magyarok érdekeinek képviselete. A nemzetpolitikai stratégia fontos megállapítása, hogy a külhoni magyarok érdekeinek sérelme esetén a nemzeti érdek a vezérlő elv.

Magyarország külpolitikai eszközökkel is törekszik arra, hogy a külhoni magyar pártok törekvései, miszerint a szomszédos államok minél szélesebb körű egyéni és kollektív jogokat biztosítsanak az adott államban élő magyar közösségeknek, sikeresek legyenek. A stratégia célkitűzése, hogy a magyar közösségek minél nagyobb mértékben döntsenek az őket érintő kérdésekben. Elsősorban a külhoni magyar pártoknak, társadalomnak kell megegyeznie az autonómia-koncepcióban és az ahhoz vezető útban, Magyarország feladata pedig támogatni ezen koncepciók megvalósításában az adott közösséget – de helyettük nem cselekedhet.

A határon túli magyarok érdeke a külpolitikában a szomszédos országokkal való tárgyalásokon (közjogi méltóságok találkozása/kölcsönös látogatásai, kormányzati tárgyalások, vegyes bizottságok), a nemzetközi intézmények porondján, valamint az EP, ET, Visegrád és az egyéb nemzetközi szervezetekben képviselhető.

- A magyar külpolitika rövidtávú célja, hogy Magyarországon, a szomszédos országokban és az Európai Unióban konszolidálja, elfogadtassa, legitimálja a 2010-es nemzetpolitikai fordulat eredményeit.
- A középtávú cél, hogy segítsen megteremteni azokat a jogi és politikai kereteket, amelyek a kisebbségi magyarság megmaradását biztosítják.
- Hosszútávú cél, amely már középtávon is hatását érzékeltetheti, a határon túli magyarság gyarapodása.

8.3 A MAGYAR–MAGYAR PÁRBESZÉD LEGFONTOSABB FÓRUMAI

A nemzetpolitika legfontosabb döntései az erre a célra létrehozott, szakosodott fórumokon születnek.

8.3.1 A Magyar Állandó Értekezlet

A Kormány nemzetpolitikai koncepciójának meghatározó eleme a külhoniakkal való szoros kapcsolat, párbeszéd megvalósítása, a külhoni magyarság véleményének becsatornázása a budapesti döntéshozatalba. A *Magyar Állandó Értekezlet*, a legfőbb magyar–magyar politikai egyeztető fórum 2010. november 5-i ülésével – hatéves szünet után – ismét megkezdte működését. A MÁÉRT a nemzeti érdekeink képviseletére alakult legitim magyar szervezetek párbeszédének intézményesített fórumaként a közös gondolkodásban és a magyar nemzetet érintő döntések közös meghozatalában tölt be meghatározó szerepet. A MÁÉRT évente legalább egyszer ülésezik, évközi munkáját szakbizottságok segítik. A Magyar Állandó Értekezletet a Magyar Kormány, a magyarországi parlamenti pártok, a parlamenti, illetőleg tartományi képviselettel rendelkező külhoni magyar szervezetek, valamint a nyugati magyarság képviselői alkotják.

2004 és 2010 között átmenetileg nem került sor a MÁÉRT összehívására. Ennek oka az, hogy a 2004. novemberi ülésen a részt vevő külhoni magyar szervezetek és a magyar kormány között komoly szembenállás mutatkozott a közelgő kettős állampolgárságról szóló népszavazás kérdésében: a részt vevő szervezetek kiálltak a kettős állampolgárság mellett. Az ülésen nem született közös nyilatkozat, a 2010-ig regnáló szocialista kormányok pedig nem hívták össze többet a Magyar Állandó Értekezletet. A MÁÉRT helyettesítésére az Országgyűlés elnöke, Szili Katalin megalapította a *Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fórumát*, a határon túli magyar szervezetek pedig „*kis-MÁÉRT*" néven próbálták folytatni a magyar–magyar konzultációt – Magyarország kormánya nélkül. 2010-ben a második Orbán-kormány egyik fő nemzetpolitikai feladatának tekintette a Magyar Állandó Értekezlet felélesztését, ami 2010. november 5-én meg is történt. A Magyar Állandó Értekezletnek jelenleg 4 szakbizottsága működik: Külügyi és Jogi, Oktatási és Kulturális, Gazdaságfejlesztési és Önkormányzati, valamint Szórvány.

8.3.2 A Magyar Diaszpóra Tanács

A *Magyar Diaszpóra Tanács* a világon szétszórtságban élő magyarság szervezeteinek közös fóruma, amely a diaszpórában élők sajátos igényeit és érdekeit tartja szem előtt, valamint megteremti a diaszpóra magyarságának önálló képviseletét. A Magyar Diaszpóra Tanács a Magyar Állandó Értekezlettel szoros együttműködésben tevékenykedik. Az első tanácskozásra 2011. november 17-én került sor, ahová a magyar diaszpóra 49 szervezetének képviselői – a világ legkülönbözőbb pontjairól – érkeztek Budapestre, hogy megosszák egymással tapasztalataikat, problémáikat, javaslataikat. A második tanácskozásra 2012. október 8-án került sor, immáron kibővülve, 58 tagszervezet és 3 megfigyelő szervezet részvételével. A szervezetek területi alapon elnökségi tagokat választottak. Ők folyamatos, operatív kapcsolatban állnak a magyar kormányzattal, illetve képviselik a diaszpóra magyarságát a Magyar Állandó Értekezleten.

8.3.3 A Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma

A *K*árpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF) a Magyar Állandó Értekezlet kiegészítése a parlamenti együttműködés dimenziójával. Az első ízben 2004-ben összehívott testület működésének célja, hogy a törvényhozás szintjén rendszeressé, következésképpen eredményesebbé váljon az együttműködés a magyarországi parlamenti pártok és a külhoni magyar közösségek szervezeteinek képviselői között. A KMKF tevékenysége új tartalommal folytatódott 2010-től: míg a MÁÉRT foglalkozik a politikai, kormányzati kapcsolattartással, az ágazati politikákkal, addig a KMKF a parlamenti kapcsolattartás mellett a hosszú távú stratégia-alkotásra helyezi a hangsúlyt.

A KMKF a szomszédos országok országos vagy tartományi, megyei szinten megválasztott képviselőinek és az Európai Parlamentben mandátummal rendelkező magyar képviselőknek az egyeztető fóruma. A KMKF elnöke a nyugati magyarság soraiból szakértőket kér fel, hogy munkájukkal segítsék a testület tevékenységét, akik az elfogadott stratégiai célok érvényesítését segítik elő a nemzetközi fórumokon.

A KMKF háromszintű szervezeti szerkezetben működik:
- Az egyik szint a plenáris ülés, amelyet az Országgyűlés Elnöke hív össze és elnököl évente legalább egy alkalommal. Ennek napirendjére az összmagyarságot érintő stratégiai kérdések kerülnek.
- Az ülések tartalmi előkészítése, illetve a munkacsoportok működtetése céljából jött létre az Állandó Bizottság, melynek tagjai a küldő szervezettől kapott mandátumuk birtokában lefolytatják a vitákat, és előkészítik a plenáris üléseket, esetleges dokumentumokat.
- Harmadik szintként munkacsoportok működnek, melyek a KMKF egyeztető, tanácsadó tevékenységet betöltő műhelyei.

8.4 AZ ORSZÁGGYŰLÉS NEMZETPOLITIKÁVAL FOGLALKOZÓ BIZOTTSÁGAI

8.4.1 Az Országgyűlés Nemzeti Összetartozás Bizottsága

A *Nemzeti Összetartozás Bizottsága* 2011. január 1-je óta működik, kezdeményezője Kövér László, az Országgyűlés elnöke volt. A Nemzeti Összetartozás Bizottságának létrehozása szervesen illeszkedik a magyar állam nemzetpolitikai stratégiájába. A bizottság létrehozásának szimbolikus jelentősége

van, hiszen a magyar Országgyűlésben a rendszerváltozás óta korábban a nemzetpolitikával vagy a külhoni magyarság kérdéskörével még nem foglalkozott önálló bizottság. A Nemzeti Összetartozás Bizottsága kapcsolatot tart a külhoni magyarság társadalmi és politikai szervezeteivel, figyelemmel kíséri a magyar nemzetpolitika eseményeit és a nemzetpolitikával kapcsolatos tevékenységet végző intézmények munkáját. Fennállása óta több alkalommal is tartott kihelyezett üléseket különböző Kárpát-medencei helyszíneken.

8.4.2 Az Országgyűlés Külügyi Bizottsága

A Nemzeti Összetartozás Bizottsága megalakulását megelőzően a külhoni magyarokkal kapcsolatos kérdések a Külügyi Bizottság (a 2006 és 2010 közötti parlamenti ciklusban Külügyi és határon túli magyarok bizottsága) előtt kerültek megtárgyalásra. A ma *Külügyi Bizottságként* működő testület ezen idő alatt rendszeresen foglalkozott a külhoni magyarokat érintő kérdésekkel, a bizottsági ülések keretében több alkalommal vendégül látta a külhoni magyar szervezetek képviselőit, és szoros együttműködést alakított ki velük. A Külügyi Bizottság napirendjén rendszeresen szerepelnek a külpolitika aktuális kérdései, ezek között természetesen a szomszédos országok magyarságával kapcsolatos, a magyar közösségeket érintő témák is.

8.5 A KORMÁNY NEMZETPOLITIKAI TEVÉKENYSÉGE

8.5.1 A Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság

A Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság a nemzetpolitikáért felelős miniszterelnök-helyettes irányítása alá tartozó szervezeti egység. Az államtitkárság napi munkáját a nemzetpolitikáért felelős helyettes államtitkár vezeti.

Az államtitkárság összehangolja a magyar állami szervek és a külhoni magyarság szervezetei és képviselői közötti kapcsolattartást, továbbá figyelemmel kíséri a más közigazgatási szervek feladat- és hatáskörébe tartozó nemzetpolitikai műveletek végrehajtását, szükség esetén intézkedéseket kezdeményez.

A Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság rendszeres kapcsolatot tart a külhoni magyar közösségek politikai, érdekképviseleti, kulturális és más szervezeteivel és azok képviselőivel.

Gondoskodik a kormányprogram nemzetpolitikával kapcsolatos feladatainak végrehajtásáról, előkészíti az ezzel kapcsolatos kormányzati döntéseket. Részt vesz a külhoni magyarokat érintő kormányzati döntések, illetve jogszabályok előkészítésében. Koordinálja a kisebbségi vegyes bizottságok működését. Ellátja a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság titkári teendőit. Felügyeli a külhoni magyarok támogatási rendszerét és annak intézményeit, figyelemmel kíséri az e célra szolgáló költségvetési források felhasználását, azok hatékonyságát és átláthatóságát, különös tekintettel a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. tevékenységére.

Az államtitkárság kiemelt feladata, hogy előkészítse a miniszterelnök általános helyettesének nemzetpolitikai döntéseit és javaslatait.

8.5.2 A Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottság

A Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárság koordinálja a Nemzetpolitikai Tárcaközi Bizottságot, amelyet a Kormány a kölcsönös felelősség és figyelem elvén nyugvó nemzetpolitikai tevékenység összehangolása érdekében hozott létre. A Bizottság elnöke a miniszterelnök általános helyettese, alelnöke a Külügyminisztérium parlamenti államtitkára. Az NPTB teljes ülésére szükség szerint, de legalább félévente kerül sor. A Bizottság feladata többek közt a Kormány nemzetpolitikai tevékenységét segítő kölcsönös tájékoztatás, a nemzetpolitikai vonatkozású feladatok végrehajtásának koordinálása és értékelése, illetve az egyes minisztériumok külhoni magyarokat érintő tervezési tevékenységének összehangolása. A Bizottság egyúttal figyelmet fordít arra, hogy a nemzetpolitikai célok megvalósítására szánt költségvetési források a lehető leghatékonyabban kerüljenek felhasználásra.

8.6 TÁMOGATÁSPOLITIKA

A támogatáspolitika a magyar állami források célirányos – normatív, pályázati és egyéni elbírálási alapon történő – elosztása. A stratégiai dokumentum szerint a támogatáspolitikának elsősorban a közösségek gyarapodását biztosító intézményrendszer működését kell megcéloznia, szemben az eseti jellegű támogatásokkal. Mivel a magyar nemzetpolitika csak abban az esetben lehet sikeres, ha a külhoni magyar egyének magyar közösség tagjaivá válnak, ezért a támogatáspolitika feladata ezeknek a közösségeknek a támogatása. A támogatási célok és eszközök szempontjából figyelembe kell venni az Európai Unión belül és kívül adott eltérő mozgásteret (az anyaország szomszédjai közül Románia, Szlovákia, Szlovénia és Horvátország szintén EU-tagállam, a kárpátaljai és a vajdasági magyarság esetében ez még nem valósult meg), a szomszédos államokban a kisebbségekre fordított, célzott támogatások megjelenését, továbbá a magyarok által lakott régiók eltérő gazdasági fejlettségét. Az olyan területeken, ahol a korábbi támogatások nem voltak hatékonyak, nem érték el a kívánt célt, ott ezeket csökkenteni kell, és átcsoportosítani olyan területekre, amelyek a nemzeti, kulturális reprodukciót biztosítják.

8.6.1 A Bethlen Gábor Alap

A határon túli magyarság magyarországi támogatásait korábban kezelő Szülőföld Alap jogutódjaként 2011-ben hozták létre a Bethlen Gábor Alapot (BGA),[171] melynek hármas feladata:
- a támogatások folyósítása,
- a Magyarság Háza és a
- Nemzetpolitikai Kutatóintézet működtetése.

A támogatáspolitika átszervezésének célja az volt, hogy a korábbi többközpontú, átláthatatlan pénzmozgásokat egy centralizált, egyszerű, transzparens rendszerbe helyezzék át. A pénzeszközök kezelését a Bethlen Gábor Alapkezelő Nonprofit Zrt. végzi. A 2013-as költségvetési törvény szerint a Bethlen Gábor Alap 11,5 milliárd forintból gazdálkodhat.

A Magyar Állandó Értekezlet 2011-ben úgy döntött, hogy a hangsúlyt a pályázati jellegű, eseti támogatásról a hosszútávú, kiszámítható, normatív jellegű támogatásokra helyezi. Emellett kibővítette a

171 http://www.bgazrt.hu

nemzeti jelentőségű intézmények körét. A Bethlen Gábor Alap Bizottsága jelöli ki a nemzeti jelentőségű intézményeket régiónként, és támogatja működésüket.

A Bethlen Gábor Alap legjelentősebb pályázata a *Szülőföldön magyarul*, más néven az oktatási–nevelési támogatás, amelyre mindazon külhoni magyar gyermekek jogosultak, akik szülőföldjükön magyar nyelvű oktatási intézményben tanulnak. Az oktatás–nevelési támogatás 2011-től az óvodás korú gyermekekre is kiterjed, azt megelőzően csak az általános és középiskolában tanuló diákok, illetve egyetemi hallgatók igényelhették. A pályáztatás keretében a BGA 2012-ben 5,76 milliárd forintot juttatott el a külhoni magyarsághoz.

Az Alap ezen felül nyílt pályázati rendszer keretében támogatást nyújt természetes és jogi személyeknek, önkormányzatoknak, civil szervezeteknek, kulturális intézményeknek stb., valamint egyedi támogatások odaítéléséről is dönt.

2011-től a Bethlen Gábor Alap irányítja a korábbi Apáczai Közalapítvány által elindított *Határtalanul! Program* pályázati rendszerét is, amelynek keretében magyarországi általános iskolai, gimnáziumi és szakiskolai csoportok tehetnek tanulmányi kirándulást a Kárpát-medence magyarlakta vidékein.

A határon túlra irányuló támogatások koordinálásán túl 2011-től a Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. a *Magyarság Háza*[172] elnevezésű látogató- és oktatás-módszertani központ megvalósításáért is felelős. A Magyarság Háza a külhoni magyar közösségeket bemutató oktatási és köznevelési intézményként funkcionál. Több rendezvénynek, kiállításnak otthont ad, miközben olyan nemzeti, kulturális, közművelődési, oktatási-módszertani, turisztikai és rendezvényközponttá alakul, amely erősíti a Magyarország határain belül és kívül élő magyar közösségek közötti kapcsolatokat, segíti a pozitív magyarságkép kialakulását.

A Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. szervezeti keretein belül működik a *Nemzetpolitikai Kutatóintézet*, amelynek feladata a kisebbségkutatás és a nemzetpolitikai vonatkozású kutatások összehangolása és kezdeményezése, valamint a kutatások eredményeinek a politika számára hasznosítható módon történő feldolgozása.

8.7 A NEMZETPOLITIKA KIEMELT PROGRAMJAI

8.7.1 Határtalanul!

Az Országgyűlés 2010. október 18-án országgyűlési határozatot fogadott el az iskolai *Nemzeti Összetartozás Napja* bevezetéséről, a magyarországi és a külhoni magyar fiatalok közti kapcsolatok kialakításáról és erősítéséről a közoktatásban, valamint a Magyarország határain kívül élő magyarság bemutatásáról. A Magyarországon élő és a külhoni magyarság kapcsolatainak erősítése, egymás jobb megismerése érdekében a Kormány előkészítette az iskolai emléknap bevezetését a 2010/2011-es tanévtől a Nemzeti Összetartozás Napján. Az emléknap a trianoni döntésről szóló iskolai megemlékezések mellett a Kárpát-medencei magyar testvériskolai és diákközösségi kapcsolatok elmélyítését segíti elő.

172 http://bgazrt.hu/magyarsaghaza

A Kormány áttekintette a szomszédos országokba irányuló iskolai tanulmányi kirándulások, a Kárpát-medencei magyar testvériskolák együttműködésének, különösen a cseretáborozásoknak a tapasztalatait, és ezek alapján elkészítette a *Határtalanul!* országos programot. A magyarországi társadalomnak ahhoz, hogy teljes mértékben magáénak érezze a külhoni magyarságot, velük az egységes magyar nemzet keretei között azonosulni tudjon, elsősorban ismereteket kell szereznie a külhoni régióban élő magyar nemzettársairól, valamint – hogy ez a tudás termékeny és élő legyen – közös tapasztalatokat kell átélnie az adott közösségek tagjaival. Ennek legfogékonyabb célcsoportja az általános- és középiskolás korosztály, másként a gyerekek tapasztalatai által szüleikhez, nagyszüleikhez is, így egy szélesebb réteghez is eljutnak ezek a pozitív tapasztalatok. A program célja, hogy valamennyi közoktatásban tanuló magyar fiatal tanulmányai során legalább egyszer a magyar állam támogatásával eljusson a szomszédos országok magyarlakta területeire, és cserekapcsolatok keretében minél több külhoni magyar diák juthasson el Magyarországra. A Határtalanul! Program az oktatásba beágyazva, az iskolán keresztül kívánja a nemzeti összetartozás megélésének és megértésének célját elérni.

8.7.2 2012 – a külhoni magyar óvodák éve. 2013 – a külhoni magyar kisiskolások éve

A külhoni magyarság megmaradása, gyarapodása szempontjából kiemelt szerepet játszanak az intézmények, ezeken belül is az oktatási intézmények. Az oktatás mint téma a külhoni magyarságról folytatott diskurzusban mindig is kiemelt helyet foglalt el.

Az eddigi tapasztalatok azt mutatták, hogy a magyar nemzet megmaradásának zálogai a helyi magyar közösségek, a magyar közösségek kialakulásának és megmaradásának feltételei a magyar anyanyelvi intézmények, a magyar anyanyelvi intézmények pedig csak akkor működhetnek, ha azokba gyermekek járnak. Az iskolaválasztás kérdése – ezen belül a szülők meggyőzése a magyar iskolák választása mellett – ezért kulcsfontosságú a közösségek megmaradása szempontjából. Kutatásokból tudjuk, hogy az iskolaválasztásban a legmeghatározóbb narratíva a boldogulás, azaz a szülők elsősorban azt mérlegelik iskolaválasztáskor, hogy a gyermekük boldogulásához melyik (nyelvű) intézmény járul inkább hozzá. A szülők az egyén szemszögéből közelítik meg ezt a választást, nem a közösség megmaradása szempontjából. Ugyanakkor nemzetközi kutatásokból is azt tudjuk, hogy a gyerek fejlődése szempontjából is az a legjobb, ha anyanyelvén tanul.

A fenti problémákra reagálva a Nemzetpolitikai Államtitkárság 2012-ben és 2013-ban tematikus programokat indított a külhoni magyar régiókban. 2012-ben meghirdette a *2012 – a külhoni magyar óvodák évé*t, 2013-ban pedig a *2013 – a külhoni magyar kisiskolások évé*t.

A programok célja a külhoni magyar szülők meggyőzése arról, hogy anyanyelvi oktatási intézménybe írassák gyermekeiket. A szülők számára egyrészt közösséget kíván teremteni ez a programsorozat, méghozzá olyan közösséget, amely fel tudja készíteni őket arra, hogy a gyermekük fejlődése és boldogulása érdekében a legjobb döntéseket hozzák. A program legfontosabb elemei: az óvodai oktatás minőségének emelése; a pedagógiai hiányterületek kipótlása, magyar nyelvhasználati színtérhez kötése; a magyar tannyelvű óvoda és iskola közti átmenet segítése.

A *2012 – a külhoni magyar óvodák éve* fókuszába a minőségi magyar oktatást állították. A program keretében két jó gyakorlattal járták be a Kárpát-medencét: a hagyományainkra épülő élő történetszövés élményét, valamint az Európa és világszerte elismert táncház-módszert jutatták el a külhoni óvodákba. Módszertani csomag készült, mely magában foglalta a magyarországi óvodapedagógiai

jó gyakorlatokat, amelyek már óvodás korban hozzájárulnak az anyanyelvi fejlesztés sikerességéhez, a nemzeti identitás erősítéséhez és a szülők bevonásához, meggyőzéséhez, aktív részvételéhez. A program számára saját honlapot hoztak létre. A pedagógusok számára továbbképzést tartottak Magyarországon és valamennyi külhoni régióban.

A *2013 – a külhoni magyar kisiskolások éve* fókuszába a közösségépítést állították. A program során Kárpát-medencei körút keretében három órás foglalkozással látogattak el a külhoni kisiskolákba. Az első két órában pedagógusok játékos anyanyelvi, logikai, ének-zenei és ügyességi foglalkozásokat tartottak, majd a Kolompos Együttes zenés mesejátékában élhették át a mesék kalandjait színpadi szerepléssel, közös énekléssel, mókázással és tánccal a gyerekek, pedagógusaik és szüleik. Külön pályázati felhívások jelentek meg közösségépítő és Ringató továbbképzésen, valamint óvodai-iskolai együttműködési programokban való részvételre. Ebben az évben is készült módszertani csomag, fő témakörei: differenciált oktatás; tehetséggondozás; óvoda és iskola közti átmenet; művészeti oktatás. Új elemnek számít a Kárpát-medencei gyermekorvosok találkozójának megszervezése. A magyar gyermekorvosok azok a kulcs személyek, akik valamennyi szülővel találkoznak, véleményük a szülők számára fontos. Ennek a programnak is külön honlapot készítettek.

A kiválasztott beavatkozási pontokat két szempontból lehet csoportosítani: a szülők számára elsőre szembetűnő változások, valamint a szülők döntését hosszútávon befolyásoló beavatkozások.

A szülő számára elsőre szembetűnő elemek a következők: az oktatás minőségének emelése, az oktatási intézmény felszereltsége; a képzett, elszánt pedagógus jelenléte, az odafigyelés az intézményre és a gyermekekre, új szabadidős tevékenységek felkínálása. Ezeket segítik például az alábbi programelemek: honlap, módszertani csomag, Kárpát-medencei körút.

A szülőket a későbbiekben befolyásoló tényezők: a szülői közösségek kialakítása, a szülőkre ható kulcsemberek képzése, megerősítése, meggyőzése a közös feladatra. Ezeket segítik az alábbi programelemek: közösségépítő továbbképzés, Ringató továbbképzés, Kárpát-medencei gyermekorvos találkozó, óvodai és iskolai együttműködést segítő támogatások.

8.7.3 A Kisebbségi Jogvédő Alapítvány és Intézet

A Kisebbségi Jogvédő Alapítvány és az annak operatív szerveként működő Kisebbségi Jogvédő Intézet[173] 2012-ben kezdte meg működését, és kezdetektől fogva bírja a Nemzetpolitikai Államtitkárság támogatását.

A Kisebbségi Jogvédő Intézet abból a célból jött létre, hogy hozzájáruljon a határon túli magyarság jogvédelmének erősítéséhez, az e területen kiemelkedő szerepet játszó egyéniségek támogatásához. Az intézet fő célkitűzése, hogy visszaszorítsa a külhoni magyarok ellen elkövetett jövőbeni jogsértések számát, így különösen:

- honfitársaink magyarságuk miatti tettleges bántalmazását,
- eredeti állampolgárságuktól történő megfosztását a magyar állampolgárság elnyerésével egyidejűleg, annak következményeként,
- a nyelvi alapú diszkriminációt,
- bármely egyéb, nemzeti hovatartozáson alapuló diszkriminációt.

173 www.kji.hu

Az Intézet mindenekelőtt arra törekszik, hogy a jogvédelem a Magyarországon és a szomszédos országokban tevékenykedő jogászok együttes munkájával hatékony együttműködés keretében valósulhasson meg. Az Alapítvány Intézetén keresztül így anyagi támogatást nyújt a külhoni magyarok kisebbségvédelmében meghatározó szerepet vállaló jogtanácsosoknak, ügyvédeknek, ügyvédi irodáknak és civil jogvédő szervezeteknek a külhoni magyarokat nemzeti hovatartozásuk miatt ért jogsérelmekkel kapcsolatos konkrét jogi eljárások lefolytatása céljából. Az együttműködés alapvető formáját képezi továbbá egy olyan monitoring rendszer felállítása és működtetése, amelyben a határon túli jogvédők folyamatosan figyelemmel kísérik a honfitársaink ellen elkövetett jogsértéseket, illetve megteszik a legalapvetőbb eljárási lépéseket az őket megillető jogok megóvása érdekében.

A konkrét ügyekben nyújtott jogi segítség ellátásán és a monitoring tevékenységen túl az Intézet támogatni kívánja azon jogsértések feltárását és dokumentálását is, amelyekben valamilyen okból nem került sor konkrét eljárás lefolytatására.

Az Intézet céljai közt prioritásként szerepel továbbá az Európai Unió jogrendje által kínált lehetőségek feltérképezésének és kihasználásának tudományos eszközökkel való támogatása a kisebbségvédelem területén. Az Intézetnek ezzel az a célja, hogy a felsőoktatásban résztvevők számára olyan kiegészítő többlettudást, többlettapasztalatot biztosítson, amely a kisebbségek jövőbeni védelmét ellátó fiatal szakemberek számára hasznos tudásbázist és kapcsolatrendszert biztosít.

8.7.4 A Dr. Szász Pál ösztöndíj

A 2012. június 20-án meghirdetett Dr. Szász Pál ösztöndíjat olyan magasan kvalifikált, gazdasági joghoz értő fiatal jogászok támogatása érdekében alapították, akik sikeresen hozzájárulhatnak a külhoni magyarság jogi és gazdasági gyarapodásához. A „Magyar Nemzetpolitika – A nemzetpolitikai stratégia kerete" című dokumentum átfogó célként jelöli meg a külhoni magyar közösségek számbeli, szellemi, gazdasági és jogi gyarapodását. Ez feltételezi, hogy olyan jól képzett, a nemzet iránt elkötelezett, a magyar és a többségi állam szerinti szaknyelvet egyaránt ismerő, mindkét országban tapasztalatokat szerzett jogászokkal rendelkezzenek a közösségek, akik segítenek e cél elérésében. A Dr. Szász Pál tanulmányi ösztöndíj célja a külhoni magyar gazdasági jogászképzés fejlesztése. A program irányítását a Nemzetpolitikai Államtitkárság látja el. A Budapesti Ügyvédi Kamara vállalta, hogy részt vesz a program szakmai részének elindításában, megszervezésében és megvalósításában. A Bethlen Gábor Alapkezelő Zrt. évente 25 főnek nyújt ösztöndíjat az adott tanév 12 hónapjára. A támogatásban részesülő hallgató munkáját, képzését az adott szakterületen elismert gyakorló ügyvéd, tutor segíti, a nyári gyakorlatukat egy-egy szakmai szempontból a tárgyban elismert tevékenységet folytató ügyvédi irodánál töltik. A képzési köröket a gazdasági jog és a polgári jog alkotják. Az alapítók a későbbiekben is segítséget kívánnak nyújtani abban, hogy a jól képzett hallgatók elhelyezkedjenek a szülőföldjükön (nemzetközi ügyvédi irodáknál, magyar érdekeltségű cégeknél).

8.7.5 A Nemzeti Regiszter

Magyarország útjára indította a külhoni magyarságot megszólító kezdeményezését, a Nemzeti Regisztert,[174] amely 2011. október 17-étől elérhető honlap formájában. Megalkotásának célja, hogy közvetlenül lehessen kapcsolatba lépni a világ számos pontján élő valamennyi magyarral. A honlap hasznos információkat tartalmaz a magyarság közéleti kérdéseiről, illetve közös teret teremt az egymástól távol élő magyar közösségek számára. A nyugati diaszpóra szervezetek itt megoszthatják egymással és az oldalra látogatókkal az általuk szervezett programokat, beszámolókat, illetve képet és videót is feltölthetnek. A honlapon folyamatosan frissülve olvashatóak a legfrissebb, nemzetpolitikai vonatkozású közéleti, politikai, kulturális hírek. Rendszeresen felkerülnek a honlapra Magyarország „üzenetei", illetve az eseménynaptár funkció segítségével hetekkel előre információt lehet kapni az elkövetkező eseményekről, legyen az akár Magyarországon vagy külföldön. A Nemzeti Regiszter a magyarság azon tagjaira is számít, akik már kevésbé beszélik a magyar nyelvet, a honlap ezért angol nyelven is elérhető. A honlap mellett működik a Nemzeti Regiszter Facebook-oldal, amely a fenti célokat a közösségi média interaktívabb eszközeinek és lehetőségeinek felhasználásával támogatja.

8.7.6 A Kőrösi Csoma Sándor Program

A Magyar Diaszpóra Tanács 2011. november 17-én elfogadott *Alapító Nyilatkozata* megállapította: *„A diaszpórában élő magyarságnak – húsz évvel a rendszerváltoztatás után – végre kellő figyelmet kell kapnia a nemzetpolitikában. A nemzeti ügyek kormánya elkötelezett azirán t, hogy az új Alaptörvényben az egységes magyar nemzetre megfogalmazott felelősségviselést a diaszpóra tekintetében is megvalósítsa."* A Diaszpóra Tanács 2012. október 8-án megtartott II. ülésének Zárónyilatkozatában a tagszervezetek kiemelt jelentőségűnek nevezték a magyar fiatalok identitáserősítését.

A diaszpóra és az anyaország magyarsága közti kapcsolatok erősítése szellemiségében a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikai Államtitkársága 2013. január 3-án meghirdette a Kőrösi Csoma Sándor Programot.[175] A cél a diaszpóra magyarsága magyar nyelvtudásának fejlesztése, a magyar közösségekben való tevékenységének és a Magyarországgal való kapcsolattartásának ösztönzése. Az ösztöndíj keretében magyarországi fiatalok látogatnak el a diaszpóra közösségeihez, segítik értékőrző munkájukat, és tájékoztatási, közösségépítő tevékenységükkel erősítik a Magyarországhoz való kötődésüket. Fontos az is, hogy a magyarországi fiatalok minél jobban megismerjék a diaszpórában élők hétköznapjait, és segítsék őket identitásőrző tevékenységükben.

A nyertes pályázók feladata országonként eltérő, ami az adott ország magyar közösségeitől, a szervezet profiljától, a kinti igényektől, az ösztöndíjas képességeitől és szaktudásától függ. A tevékenységi körök is sokrétűek; főként közösségszervezésre, művelődésszervezésre, néptánc-oktatásra, cserkészetre, a magyar nyelv oktatására, a magyar kultúra ismertetésére, hagyományőrzésre, hagyaték feldolgozásával kapcsolatos gyűjtőmunkára stb. koncentrálódnak. Az adott helyszíneken egy mentor koordinálja az ösztöndíjas munkáját, folyamatosan egyeztetve az Államtitkárság felelős munkatársaival, akik így állandó felügyeletet biztosítanak.

174 http://www.nemzetiregiszter.hu/index
175 http://www.nemzetiregiszter.hu/korosi-csoma-program

8.7.7 A Julianus program

A Magyar Diaszpóra Tanács 2012-ben döntést hozott a Kárpát-medencén kívül található magyar örökségek és emlékhelyek kataszterének megalkotásáról. A diaszpórában lévő magyar emlékek egységes szempontrendszer alapján történő felmérése, ezek széles hozzáférhetőségének megteremtése a célja a Nemzetpolitikai Államtitkárság Julianus programjának.[176]

A program célja, hogy bemutassa a diaszpórában fellelhető magyar értékeket, és ezáltal betekintést nyújtson a világban szétszórtságban élő magyar közösségek identitásmegőrző munkájába, amellyel hozzájárultak az egyetemes magyar kultúra gyarapításához.

A kataszter a világszerte fellelhető magyar házakra, központokra, magyar alapítású iskolákra, templomok, szerzetesi közösségek épületeire terjed ki. A kataszter kimondottan a Kárpát-medencén kívüli magyar emlékek összegyűjtésére szolgál.

8.8 A MAGYAR NYELV ÉS KULTÚRA TÁMOGATÁSA A VILÁGBAN: A BALASSI INTÉZET

A Balassi Intézet az egyetemes magyar kultúra külföldi bemutatásáért felel. Az egységes és egyetemes magyar kultúrát terjeszti és népszerűsíti a nagyvilágban, ezzel párhuzamosan segíti a külföldön vagy határon kívül létező magyar hagyományok és kultúra megismertetését Magyarországon. Az intézet központi költségvetési szerv, a magyar művelődés nemzetközi kapcsolatrendszerének nemzeti háttérintézménye. A Balassi Intézet Magyarország kulturális diplomáciájának alakításában és céljainak megvalósításában kap kiemelt szerepet.

A külföldön működő magyar kulturális intézetek (19 intézetből és két levéltári kirendeltségből álló struktúra), illetve a vendégoktatói és lektori hálózat (42 oktatói helyen) a magyar kulturális külpolitikai stratégia kiemelt eszközei közé tartoznak. A Balassi Intézet a magyar kulturális diplomácia hagyományosan jól működő pilléreire támaszkodva Magyarország presztízsét kívánja erősíteni. Menedzseli és összehangolja a 17 országban működő intézetek és a 19 országban dolgozó vendégoktatók és lektorok hálózatát. Ez a hálózat lehetőséget nyújt arra, hogy olyan szervezeti és kultúraközvetítő erőt képviseljen, mely az egyetemes magyar kultúra értékeinek minél hatékonyabb képviseletét vállalhatja föl.

A Balassi Intézet központi szerepet tölt be a magyar nyelv tanulása, tanítása, a képzés módszertani központjának kialakítása vonatkozásában. Oktatási programja igen széles körű: a hagyományos értelemben vett nyelviskolai tevékenységtől a hungarológus részképzésen át az egyetemi előkészítő kurzusokig szervez oktatást a külföldiek számára. A magyar származásúak körében külön foglalkozik a Kárpát-medencei magyarság, különösen a Csángóföldről, a Vajdaságból és Kárpátaljáról érkező hallgatók, illetve a nyugati szórványban élők nyelvi felkészítésével. Ösztöndíjak adományozásával és szakkollégiumi képzéssel segíti a határon túli magyar és más nemzetiségű fiatalok magyarországi tanulmányait. A magyar kultúra és nemzeti hagyományok értékeinek közzététele, széles körű hazai és külföldi megismertetése érdekében gondoskodik a nemzeti évfordulók méltó megünnepléséről, szervezi a hozzá kapcsolódó szakmai előkészítő munkát, és részt vesz azok lebonyolításában.

176 http://www.nemzetiregiszter.hu/julianus-program

8.9 GAZDASÁGI FEJLŐDÉS

8.9.1 Wekerle Terv

A Wekerle Terv a magyar kormány Kárpát-medencei térséget érintő stratégiai szintű gazdaságfejlesztési dokumentuma. A Terv elsődleges célja a magyar gazdaság növekedési érdekeinek szolgálata azáltal, hogy hozzájárul annak Kárpát-medencén belüli pozícióinak erősödéséhez. Ezt a célt elsősorban a kis- és középvállalkozások fejlesztésével kívánja elérni.

8.9.2 Kárpát Régió Üzleti Hálózat

A Kárpát Régió Üzleti Hálózat célkitűzése, hogy elősegítse a kelet-közép-európai országok nyitását egymás gazdaságai irányába, és hozzájáruljon ahhoz, hogy ez a térség egy európai szinten is elismert, összefonódó és erős gazdasági régióvá fejlődjön. A hálózat üzletfejlesztési irodákat foglal magában, amelyek a Kárpát-medence kis- és középvállalkozásai között hidat képezve segítséget nyújtanak a határokon átívelő kereskedelmi és befektetési kapcsolatok építésében. 2012-ben a térségi gazdasági együttműködésben rejlő lehetőségek kiaknázása érdekében a Nemzetgazdasági Minisztérium, a Magyar Kereskedelmi és Iparkamara és a Nemzeti Külgazdasági Hivatal stratégiai szövetségben kiépítette a Kárpát Régió Üzleti Hálózatot, amelyet a Kárpát Régió Üzleti Hálózat Zrt. működtet. Közreműködő szervezetként az egyes irodákat az adott viszonylatban működő vegyes, illetve területi kamarák üzemeltetik.

8.9.3 Európai Területi Társulások

Az Európai Területi Társulások (ETT) a határon átnyúló együttműködés komplex és hatékony formái, amelyek segítik a gazdasági és társadalmi kohézió megerősítését tagjaik között. Az európai területi társulások révén lehetővé válik a jövőbeli növekedés koherens tervezése, a megfelelőbb módon integrált közlekedési rendszerek létrehozása, **összehangolt** és egymást kölcsönösen kiegészítő innovációs stratégiák kialakítása, gyakorlati együttműködés megvalósítása a helyi és közszolgáltatások nyújtásában. Legalább két uniós tagállam jogalanyai (önkormányzatok, megyék, állam, ezek társulásai stb.) hozhatják létre, de nem uniós tagállam jogalanya is részt vehet benne. Hazánkban működik és alakult a legtöbb ETT Európában: a magyar–szlovák határszakaszon nyolc európai területi társulás, a magyar–román határszakaszon három ETT, a magyar–szlovén határszakaszon egy ETT. 2009 óta működik hazánkban a Határon Átnyúló Kezdeményezések Közép-Európai Segítő Szolgálata (Central European Service for Cross-Border Initiatives, CESCI), amelynek célja, hogy szakmai támogatást nyújtson a határon átnyúló együttműködések intézmény- és projektfejlesztési terveihez.

8.10 A NEMZETPOLITIKA TUDOMÁNYOS MEGALAPOZÁSA

A magyarok által létrehozott tudományos eredmények az összmagyar tudományosság részét képezik. A nemzetpolitikai stratégia szempontjából a magyar tudományos teljesítmények nem csupán a tudomány, hanem Magyarország és a magyarság presztízsének növelése szempontjából is fontosak. A szomszédos államokban számos magyar tudományos műhely működik eredményesen. Szerte a világban magyar tudósok végzik eredményesen munkájukat.

A külhoni magyar tudományos intézmények, szervezetek egy jelentős csoportja a magyar tudományosság integráns részévé vált, így bizonyos területeken – a tudományos kutatás bizonyos szegmenseiben, elsősorban nemzetpolitikai relevanciájú kérdésekben – létrejöttek a feltételek az eddigi, jobbára egyoldalú centrum–periféria modell meghaladására, a többközpontúság és hálózatosság irányába történő elmozdulásra. Adottak a ténylegesen partnerszintű közös kutatások feltételei. A puszta támogatások helyébe a közös nemzeti érdeket hangsúlyozó együttműködéseknek kell lépniük. Ezek fő célja a közös kulturális értékek revitalizálása, a regionalizáció és a versenyképesség fokozása – lehetőség és téma szerint együttműködve a többségi nemzet tudományosságával. A hálózati alapú együttműködéseknek a nemzetpolitikai elkötelezettségű kormány szakpolitikai, tudománypolitikai prioritásává kell előlépniük, megőrizve és továbbfejlesztve az eddigi támogatási rendszer – amely a nemzeti tudományos kutatások kategóriát nem használta, de elszórtan finanszírozott idetartozó tevékenységeket is – eredményeit.

Olyan hálózatok, működési modellek létrehozása tehát a cél, amelyek a Kárpát-medencében előttünk álló nemzeti tudományos feladatok hatékony végrehajtását a legjobban képesek segíteni, szakmai, adminisztratív és finanszírozási területen egyaránt. Összpontosítanunk kell tartós intézményközi együttműködésekre, nem felülírva, de kiegészítve az eddigi, jobbára személyi megalapozottságú, törékenyebb viszonyrendszereket. Projekt-alapú és intézmények közötti együttműködések kidolgozása és megvalósítása, elindítása vált időszerűvé mára.

Célul kell kitűzni uniós források megszerzését bizonyos erre alkalmas projektekhez, méghozzá esetenként környező országbeli magyar tudományos szervezet irányításával: ez a felállás jól segítheti az egyenrangúság megteremtését a hazai és a környező országokbeli tudományos világok között.

A Magyar Tudományos Akadémia intézményei – az MTA Társadalomtudományi Központ Kisebbségkutató Intézete és a Magyar Tudományosság Külföldön Elnöki Bizottság – mellett a kormányzat is figyelmet fordít arra, hogy a politikai döntések ne nélkülözzék a tudományos megalapozást. Míg a kisebbségkutatás elsőrendű célja a határon túli kisebbségek társadalmi szerveződésének feltárása, tudományos vizsgálata, addig a nemzetpolitikai kutatások gyakorlati/politikai célokat szolgálnak: a tudomány elméleteivel, módszereivel, eszközeivel a politikai döntéshozatal számára hasznos/használható eredményeket alkotni. Ennek elősegítésére hozták létre 2011-ben a Nemzetpolitikai Kutatóintézetet.

A *Nemzetpolitikai Kutatóintézet*[177] fő célja a kisebbségkutatás és a nemzetpolitikai/magyarságpolitikai kutatások összehangolása és kezdeményezése, valamint a kutatások eredményeinek a politika számára használható módon történő feldolgozása. A fő funkciókat – kutatási, elemzési, tanácsadási, reprezentációs, oktatási – önállóan vagy más minisztériumok szakpolitikusaival, kutatóintézetek munkatársaival együttműködve látja el. Az intézet munkatársai részt vesznek a nemzetpolitikai stratégia és a nemzetpolitikai stratégiához köthető egyéb stratégiák kidolgozásában. Az intézet egyrészt saját tudományos, kutatási logikája szerint elemzi a külhoni magyar közösségeket, illetve a magyar állam nemzetpolitikáját, másrészt kormányzati felkérésre készít elemzéseket, és részt vesz a döntések előkészítésében.

177 http://bgazrt.hu/npki/

AJÁNLOTT SZAKIRODALOM

Alfredson, Gudmundur: *Kisebbségi jog: nemzetközi standardok és ellenőrzési mechanizmusok.* Regio, 1998/4.

Angyal Béla: *Érdekvédelem és önszerveződés. Fejezetek a csehszlovákiai magyar pártpolitika történetéből 1918–1938.* Lilium Aurum – Fórum, Galánta–Dunaszerdahely, 2002.

Apró István – Dobos Ferenc: *Integrációs esélyek és veszélyek.* Pro Minoritate, 2000/Ősz–Tél.

Badis Róbert: *Elfogyóban? A vajdasági magyarok demográfiai helyzete a 21. század elején.* Kommentár, 2012/3.

Badis Róbert: *Látlelet a vajdasági magyarok demográfiai helyzetéről.* Pro Minoritate, 2012/ Ősz.

Bakk Miklós – Bodó Barna (szerk.): *Státusdiskurzus.* Timişoara: Szórvány Alapítvány, 2003.

Bakk Miklós – Székely István Gergő: *Egy regionalista vegyes párt esélyeiről Erdélyben.* Magyar Kisebbség, 2012/1-2.

Bakk Miklós: *1989–1999: az RMDSZ első tíz éve.* In: Bodó Barna (szerk.): Romániai Magyar Évkönyv 2000. Polis, Temesvár–Kolozsvár, 2000.

Bakk Miklós: *A szétfejlődés logikája.* Magyar Kisebbség, 2012/1-2.

Bakk Miklós: *Kisebbségjogok, alkotmány és politikai rendszer Romániában.* Kisebbségkutatás, 2011/3.

Bárdi Nándor – Éger György (szerk.): *Útkeresés és integráció: válogatás a határon túli magyar érdekvédelmi szervezetek dokumentumaiból 1989–1999.* Budapest: Teleki László Alapítvány, 2000.

Bárdi Nándor – Fedinec Csilla – Szarka László (szerk.): *Kisebbségi magyar közösségek a 20. században.* Gondolat – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2008.

Bárdi Nándor – Kántor Zoltán: *Az RMDSZ a romániai kormányban, 1996–2000.* Regio, 2000/4.

Bárdi Nándor – Szarka László: *Változások Magyarország és a kisebbségi magyar közösségek viszonyában. Kisebbség- és nemzetpolitika az uniós Közép-Európában.* Fórum, 2008/1.

Bárdi Nándor: *A szükség mint esély. – Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni?* [I] Kommentár, 2006/5.

Bárdi Nándor: *A szükség mint esély. – Lehetséges-e a magyarságpolitikát szakágazatként elgondolni?* [II] Kommentár, 2006/6.

Bárdi Nándor: *Látszat és való — a budapesti kormányzatok támogatáspolitikája.* Magyar Kisebbség, 2003/4.

Bárdi Nándor: *Tény és való. A budapesti kormányzatok és a határon túli magyarok kapcsolattörténete.* Kalligram, Pozsony, 2004.

Bárdi Nándor: *Törésvonalak a határon túli magyar politikában, 1989–1998.* Regio, 1999/2.

Bauböck, Rainer: *Területi vagy kulturális autonómiát kapjanak a nemzeti kisebbségek?* Pro Minoritate, 2002/Nyár.

Bíró A. Zoltán (szerk.): *Változásban? Elemzések a romániai magyar társadalomról.* Pro-Print, Csíkszereda, 1995.

Bíró A. Zoltán: *Intézményesülési folyamatok a romániai magyar társadalomban 1989–1990 között.* Társadalmi Szemle, 1996/8-9.

Bíró Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és nemzetközi szervezetek.* Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

Bíró Gáspár: *Etnikai pártok, állampolgárság, lojalitás, etnopolitika.* Politikatudományi Szemle, 1995/1.

Bíró Gáspár: *Kollektív jogok és contractus.* Regio, 1997/1.

Bitskey Botond (szerk.): *Határon túli magyarság a 21. században.* Köztársasági Elnöki Hivatal, Budapest, 2010.

Blénesi Éva – Mandel Kinga (szerk.): *Kisebbségek és Kormánypolitika Közép-Európában, 2002–2004.* Gondolat – MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2004.

Bloed, Arie: *Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek.* In: Bíró Anna-Mária (szerk.): Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

Bodó Barna – Márton János: *Magyar iskolaválasztás Erdélyben.* Kisebbségkutatás, 2012/3.

Bodó Barna: *A régió mint politikai lakmusz.* Kisebbségkutatás, 2011/3.

Bodó Barna: *Az identitás egyetemessége.* Polis, Kolozsvár, 2004.

Borbély Imre: *Pro vagy kontra. A magyar állampolgárság alanyi jogának kiterjesztése minden magyarra.* Magyar Kisebbség, 1999/2-3.

Borbély Imre: *Szerződéses magyar nemzet, szerződéses magyar nemzetszerkezet.* In: Bodó Barna (szerk.): Romániai Magyar Évkönyv 2001. Polis, Temesvár–Kolozsvár, 2001.

Borbély Zsolt Attila: *A státustörvény: magyar nemzetstratégiai alapvetés és nemzetpolitikai lakmuszpapír.* Magyar Kisebbség, 2002/1.

Borbély Zsolt Attila: *Összmagyarság és erdélyiség.* Magyar Kisebbség, 2012/1-2.

Bottoni, Stefano: *A sztálini „Kis Magyarország" megalakítása, 1952.* Regio, 2003/3.

Bozóki Antal: *Jog a szülőföldhöz.* Magyar Kisebbség, 2012/3-4.

Bretter Zoltán – Deák Ágnes (szerk.): *Eszmék a politikában: a nacionalizmus.* Tanulmány Kiadó, Pécs, 1995.

Brubaker, Rogers: *Ártalmas állítások: mítoszok és tévképzetek a nacionalizmus-kutatásban.* Beszélő, 1996/7.

Brubaker, Rogers: *Nacionalizmus új keretek között. A nemzeti mivolt és a nemzeti kérdés az Új Európában.* L'Harmattan – Atelier, Budapest, 2006.

Brunner, Georg – Küpper, Herbert: *Európai autonómia-megoldások: a kisebbségi önkormányzatok autonómia-modelljeinek tipológiája.* Magyar Kisebbség, 2004/1.

Brunner, Georg: *Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás.* Magyar Jog, 2002/3.

Brunner, Georg: *Nemzetiségi kérdés és kisebbségi konfliktusok Kelet-Európában.* Budapest: Teleki László Alapítvány, 1995.

Brusis, Martin: *Az Európai Unió és az etnikumok közötti hatalommegosztási egyezkedések a csatlakozó országokban.* Pro Minoritate, 2004/Tavasz

Capelle-Pogăcean, Antonela: *Megjegyzések egy regionális párt létrehozásának kérdéséről.* Magyar Kisebbség, 2012/1-2.

Culic, Irina: *Magyarság Erdélyben: a mienk, az övék, senkié? avagy hogyan értelmezzük a kettős állampolgárságról szóló népszavazást és a hozzá kapcsolódó reakciókat?* Erdélyi Társadalom, 2005/1.

Csáky Á. Zselyke: *Együttműködés? Magyarország képviselői az Európai Parlamentben.* Regio, 2008/1.

Császár Melinda: *A kedvezménytörvény megjelenítése a központi román sajtóban.* Magyar Kisebbség, 2002/4.

Császár *Melinda*: *A kedvezménytörvény romániai gyakorlatáról – Magyar igazolvány iránti kérelmek számának alakulása*. Demográfia, 2004/3-4.

Császár Melinda: *A státusztörvény végrehajtásának romániai tapasztalatai.* Pro Minoritate, 2011/Tavasz

Csata Zsombor – Kiss Tamás: *Migrációs-potenciál vizsgálatok Erdélyben*. Erdélyi Társadalom, 2003/2.

Csepeli György – Örkény Antal – Székelyi Mária: *Nemzetek egymás tükrében – interetnikus viszonyok a Kárpát-medencében*. Balassi, Budapest, 2002.

Csergő Zsuzsa – Goldgeier, James M.: *Virtuális nacionalizmus.* Pro Minoritate, 2001/Ősz.

Csutak István: *Székelyföldi szereplők elemzése az EU-forrásokra alapozó fejlesztések ismérvei szerint*. Pro Minoritate, 2011/Nyár

Darcsi Karolina: *A 2012-es ukrajnai parlamenti választások és a kárpátaljai magyarság.* Kisebbségkutatás, 2012/4.

Dobos Ferenc: *Kisebbségi státus, jogvédelem, nemzetépítés. Magyarországi és kisebbségi magyar értékorientációk.* Magyar Tudomány, 2005/2.

Eiler Ferenc: *Kisebbségvédelem és revízió. Magyar törekvések az Európai Nemzetiségi Kongresszuson, 1925–1939.* MTA ENKI – Gondolat, Budapest, 2007.

Eplényi Kata – Kántor Zoltán (szerk.): *Térvesztés és határtalanítás: a magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai*. Lucidus, Budapest, 2012.

Eriksen, Thomas Hylland: *Etnikai osztályozás: mi és ők.* Kultúra és Közösség, 2002/3.

Fábián Gyula – Ötvös Patricia: *Kisebbségi jog, I-II*. Komp-Press, Kolozsvár, 2003.

Fedinec Csilla – Csernicskó István: *Nyelvtörvény Saga Ukrajnában: A lezáratlan 2012-es fejezet*. Kisebbségkutatás, 2012/3.

Fedinec Csilla – Vehes Mikola (szerk.): *Kárpátalja 1919–2009. Történelem, politika, kultúra*. MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest, 2010.

Fedinec Csilla: *Állampolgársági határok Ukrajnában.* Limes, 2011/3.

Fedinec Csilla: *Ukrajna helye Európában és a magyar–ukrán kapcsolatok két évtizede.* Külügyi Szemle, 2012/4.

Feischmidt Margit (szerk.): *Etnicitás: Különbségteremtő társadalom*. Gondolat – MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2010.

Feischmidt Margit (szerk.): *Multikulturalizmus*. Osiris, Budapest, 1997.

Ferenc Viktória – Séra Magdolna: *Iskolaválasztás Kárpátalján*. Kisebbségkutatás, 2012/3.

Ferenc Viktória: *A határon túli magyar felsőoktatás tannyelve – interjúelemzések Dél-Szlovákiából és Kárpátaljáról*. Kisebbségkutatás, 2013/1.

Gál Kinga: *A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete.* Pro Minoritate, 2001/Nyár.

Gál Kinga: *A kisebbségi kérdés és az Unió.* Európai Utas, 2005/4.

Gál Kinga: *Kisebbségvédelem a közép- és kelet-európai kétoldalú államközi egyezményekben.* Pro Minoritate, 2000/Tavasz.

Gémesi Ferenc: *Gondolatok a nemzetpolitikai intézményrendszer modernizációjáról.* Közigazgatási Szemle, 2008/3-4.

Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A Kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón (1).* Magyar Kisebbség, 2000/2.

Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A Kárpát-medencei magyar autonómiák lehetősége az ezredfordulón (2.).* Magyar Kisebbség, 2000/3.

Gerencsér Balázs – Juhász Albin: *A kisebbségvédelem megvalósulása a nemzetközi szervezetekben (ENSZ, ET, EBESZ, KEK).* Magyar Kisebbség, 2002/1.

Girasoli, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról.* Akadémiai, Budapest, 1995.

Gödri Irén: *Etnikai vagy gazdasági migráció? Az erdélyi magyarok kivándorlását meghatározó tényezők az ezredfordulón.* Erdélyi Társadalom, 2004/1.

Görömbei Sára: *A kisebbségek esélyei az EU-csatlakozás után.* Pro Minoritate, 2001/Ősz.

Grúber Károly: *Európai identitások: régió, nemzet, integráció.* Pro Minoritate – Osiris, Budapest, 2002.

Gyertyánfy András: *Az etnikai kisebbségek az Európai Közösség jogában.* Jogtudományi Közlöny, 2003/3.

Gyertyánfy András: *Az Európai Unió keleti bővítése és a határon túli magyarok.* Regio, 2002/3.

Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Osiris, Budapest, 2006.

Gyurgyík László – Kiss Tamás: *Párhuzamok és különbségek. A második világháború utáni erdélyi és szlovákiai magyar népességfejlődés összehasonlító elemzése*. EÖKIK, Budapest, 2010.

Gyurgyík László – Sebők László (szerk.): *Népszámlálási körkép Közép-Európából, 1989–2002*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003.

Gyurgyík László: *Asszimilációs folyamatok a szlovákiai magyarság körében.* Regio, 2002/1.

Gyurgyík László: *A határon túli magyarok számának alakulása az 1990-es években.* Magyar Tudomány, 2005/2.

Gyurgyík László: *Kik vagytok, ismeretlenek? A szupersztár ismeretlen – a népszámlálási adatok tükrében*. Pro Minoritate, 2012/Ősz.

Gyurgyík László: *Egy csökkenés anatómiája. A szlovákiai magyarság demográfi ai folyamatai az 1990-es évektől napjainkig.* Kommentár, 2012/3.

Halász István: *Kisebbségi jogok a szomszédos államok alkotmányaiban*. Kisebbségkutatás, 2011/3.

Halász Iván – Majtényi Balázs – Szarka László (szerk.): *Ami összeköt? Státustörvények közel s távol.* Gondolat, Budapest, 2004.

Halász Iván: *A kettős állampolgárság mint a magyar nemzetpolitika eszköze?* Regio, 2004/4.

Halász Iván: *Állampolgárság, migráció és integráció: a modern politikai közösségek dilemmái az Európai Unióban*. MTA Jogtudományi Intézet, Budapest, 2009.

Halász Iván: *Bevezetés a modern Szlovákia tanulmányozásába. A modern Szlovákia kézikönyve*. PPKE BTK – Szent Adalbert Közép-Európa Kutatócsoport, Piliscsaba–Esztergom, 2008.

Hamberger Judit: *Csehszlovákia szétválása: egy föderációs kísérlet kudarca*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 1997.

Hannák Ancsa – Vancsó Anna – Vásárhelyi Orsolya – Ruppert Péter: *A massachusettsi magyarság kapcsolathálózatának elemzése*. Kisebbségkutatás, 2013/1.

Hegedűs Dániel: *Hatékony nemzetpolitika? A Magyar Állandó Értekezlet (MÁÉRT) szakértői bizottságai munkájának elemzése az 1998 és 2002 közötti kormányzati ciklusban közpolitikai eszközökkel*. EOKIK, Műhelytanulmány 36. Budapest, 2008.

Herner-Kovács Eszter: *Szerbiai választások 2012. Az új szerb politikai erőtér és az elmúlt egy év tanulságai, különös tekintettel a magyar érdekképviselet alakulására*. Magyar Kisebbség, 2013/2.

Herner-Kovács Eszter: *Szerbiai választások 2012: a szétforgácsolt magyar politika kudarca*. Kisebbségkutatás, 2012/2.

Hillion, Christophe: *Az Európai Unió bővítése – a tagsági kötelezettségek és a csatlakozási követelmények ütközése a kisebbségvédelem terén*. Pro Minoritate, 2003/Tél.

Horváth István: *A migráció hatása a népesség előszámítására*. Magyar Kisebbség, 2002/4.

Horváth István: *Elemzések a romániai magyarok kétnyelvűségéről*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Műhelytanulmányok a romániai kisebbségekről, 2008/8.

Horváth István: *Kivándorlási hajlandóság az erdélyi magyarság körében – 2003 október*. Erdélyi Társadalom, 2003/2.

Horváth Tamás – Ríz Ádám: *Kárpát-medencei magyarok támogatásának új lehetőségei az Európai Unióban*. Magyar Kisebbség, 2004/4.

Illyés Gergely: *Parlamenti választások Romániában: gyengülő magyar érdekképviselet a törvényhozásban*. Kisebbségkutatás, 2012/4.

Illyés Gergely – Kántor Zoltán: *Románia 1989 után*. Külügyi Szemle, 2012/4.

Illyés Gergely – Székely István Gergő: *A 2012-es romániai helyhatósági választások tanulságai*. Kisebbségkutatás, 2012/2.

János-Szatmári Szabolcs – Horváth Gizella – Tolnay István: *Az erdélyi magyar közösséget szolgáló „magánegyetem". A nagyváradi Partiumi Keresztény Egyetem*. Pro Minoritate, 2012/Tavasz.

Juhász Hajnalka: *Kettős vagy többes állampolgárság a Bolzanói Ajánlások és a Ljubljanai Irányelvek tükrében*. Iustum Aequum Salutare, 2013/2.

Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről*. Rejtjel, Budapest, 2005.

Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *A kettős állampolgárság – népszavazás, politikai vita, szakmai érvek*. In: Sándor Péter – Vass László – Sándor Ágnes – Tolnai Ágnes (szerk.): Magyarország politikai évkönyve 2004-ről. Demokrácia Kutatások Magyar Központja Közhasznú Alapítvány, Budapest, 2005.

Kántor Zoltán – Majtényi Balázs: *Autonómia-modellek Erdélyben: jövőkép és stratégia*. Magyar Kisebbség, 2004/1-2.

Kántor Zoltán – Pászkán Zsolt: *A határon túli románok és a románok státusztörvényei*. Pro Minoritate, 2011/Tavasz.

Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: dokumentumok, tanulmányok, publicisztika*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

Kántor Zoltán (szerk.): *A státustörvény: előzmények és következmények*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

Kántor Zoltán (szerk.): *Nacionalizmuselméletek*: szöveggyűjtemény. Rejtjel, Budapest, 2004.

Kántor Zoltán: *A nemzet kérdése a nemzetközi porondon*. Külügyi Szemle, 2008/2.

Kántor Zoltán: *Egy hamis dichotómia: politikai/kulturális nemzet*. In: Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.

Kántor Zoltán: *Kisebbségi nemzetépítés – a romániai magyarság mint nemzetépítő kisebbség*. Regio, 2000/3.

Kántor Zoltán: *Tudományos vagy politikai kérdés a nemzet meghatározása?* Limes, 2009/4.

Kardos Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.

Keszler Erika: *Romániai magyar érdekképviselet az Európai Parlamentben az EP-képviselők felszólalásainak tükrében*. Magyar Kisebbség, 2011/3-4.

Kis János: *Túl a nemzetállamon I.-II.* Beszélő, 1996/1., 2.

Kiss J. László (szerk.): *Identitás és külpolitika Közép- és Kelet-Európában*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2003.

Kiss Tamás – Barna Gergő – Sólyom Zsuzsa: *Erdélyi magyar fiatalok 2008. Közvélemény-kutatás az erdélyi magyar fiatalok társadalmi helyzetéről és elvárásairól. Összehasonlító gyorsjelentés*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Műhelytanulmányok a romániai kisebbségekről, 2008/12.

Kiss Tamás – Barna Gergő – Székely István Gergő: *A társadalomépítéstől a klientúra-építésig. Az RMDSZ és a magyar választók közötti kapcsolódás átalakulása*. Magyar Kisebbség, 2013/2.

Kiss Tamás – Barna Gergő: *Népszámlálás 2011. Erdélyi magyar népesedés a XXI. század első évtizedében. Demográfiai és statisztikai elemzés*. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Műhelytanulmányok a romániai kisebbségekről, 2012/43.

Kiss Tamás – Barna Gergő: *Porlik, mint a szikla? Az erdélyi magyar népesedés a 21. század első évtizedében*. Kommentár, 2012/3.

Kiss Tamás: *A 2011. évi romániai népszámlálás tanulságai és következményei*. Pro Minoritate, 2012/Ősz.
.

Kiss Tamás: *Demográfiai körkép*. Educatio, 2012/1.

Kiss Tamás: *Természetes népmozgalmi folyamatok az erdélyi magyarság körében*. Erdélyi Társadalom, 2004/1.

Kiss Zsuzsanna Éva: *Az államnyelv elsajátításának oktatáspolitikai akadályai a Felvidéken, a Vajdaságban és Erdélyben*. Kisebbségkutatás, 2011/1.

Kocsis Károly: *A Kárpát-medence változó etnikai arculata (1989–2002)*. Kisebbségkutatás, 2003/4.

Kontra Miklós – Hattyár Helga (szerk.): *Magyarok és nyelvtörvények*. Teleki László Alapítvány, Budapest, 2002.

Korhecz Tamás: *A kisebbségi autonómiáról címszavakban*. Európai Utas, 1999/4.

Korhecz Tamás: *Magyar autonómia-építés a Vajdaságban: Miért jutott legmesszebb a délvidéki magyarság az autonómia kiépítésében?* Pro Minoritate, 2008/Ősz.

Korhecz Tamás: *Otthonteremtőben a szülőföldön*. Forum, Újvidék, 2010.

Kósa András László: *A politikai pluralizmus felettébb szükséges voltáról, avagy van-e alternatíva*. Magyar Kisebbség, 2011/1-2.

Kovács Éva (szerk.): *Közösségtanulmányok: módszertani jegyzet*. Néprajzi Múzeum, Budapest, 2007.

Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris, Budapest, 1996.

Kymlicka, Will: *Igazságosság és biztonság.* Fundamentum, 2001/3.

L. Balogh Béni: *A magyar–román kapcsolatok 1939–1940-ben és a második bécsi döntés*. Pro-Print, Csíkszereda, 2002.

Lampl Zsuzsanna: *A szlovákiai magyarok családi és nyilvános nyelvhasználata 2011-ben*. Fórum, 2011/3.

Lampl Zsuzsanna: *A szlovákian magyarok szociológiája. I. kötet. Szlovákiai és magyar.* Fórum Kisebbségkutató Műhely, Somorja, 2012.

Lancz Attila: *„A velencei bizottság minden megalapozott ajánlása". Elemzés a velencei bizottság szlovákiai államnyelvtörvényt értékelő véleményéről és a vélemény konkrét ajánlásainak hatásáról a végleges törvényszövegre*. Fórum, 2011/2.

Lanstyák István: *Nyelvi problémák a szlovákiai magyar beszélőközösségben*. Fórum, 2011/2.

Losoncz Alpár: *Szempontok a nemzeti kisebbség értelmezéséhez.* In: Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): Szöveggyűjtemény a nemzeti kisebbségekről. Rejtjel, Budapest, 2005.

Lőrincz Csaba – Németh Zsolt – Rockenbauer Zoltán: *A meghasonlottság külpolitikája.* Magyar Szemle, 1995/11.

Magyari Tivadar: *A romániai magyar egyetem ügyének vitája a kilencvenes években*. Pro Minoritate, 2012/Tavasz.

Majtényi Balázs – Vizi Balázs (szerk.): *A kisebbségi jogok nemzetközi okmányai: dokumentumgyűjtemény*. Gondolat, Budapest, 2003.

Majtényi Balázs: *Hol húzódnak a kisebbségvédelem határai?* Regio, 2004/4.

Majtényi, Balázs: *A szomszédos államokban élő magyarokról szóló törvény vitás jogi kérdései.* Magyar Kisebbség, 2002/1.

Mandel Kinga – Papp Z. Attila (szerk.): *Cammogás. Minőségkoncepciók a romániai magyar középfokú oktatásban*. Soros Oktatási Központ, Csíkszereda, 2007.

Marko, Joseph: *Egyenlőség és különbözőség: Az etnikai csoportok közötti viszonyok politikai és jogi aspektusai.* Magyar Kisebbség, 2004/3.

Márton Árpád: *Egy regionalista vegyes pártot létrehozni Erdélyben lehetséges, de vajon jó-e ez a magyarságnak?* Magyar Kisebbség, 2012/1-2.

Mészáros Andor: *Választási rendszer és migráció Szlovéniában*. Kisebbségkutatás, 2012/3.

Misovicz Tibor: MAGYAR.TAMPOL@GOV.HU – *Megjegyzések a határon túli magyarok támogatásáról folyó vitához.* Magyar Kisebbség, 2003/4.

Morvai Tünde – Szarka László: *A magyar tannyelvű iskolák választása Dél-Szlovákiában*. Kisebbségkutatás, 2012/3.

Mrva Marianna – Szilvássy Tímea: *Kétnyelvűség a dél-szlovákiai településeken*. Fórum, 2011/1.

Nádor Orsolya – Szarka László (szerk.): *Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában*. Akadémiai, Budapest, 2003.

Nagy Csongor István: *Státustörvény és EU-csatlakozás, van-e helye a kedvezménytörvénynek az EU-ban?* Magyar Kisebbség, 2003/4.

Németh Zsolt: *A határokon átívelő nemzeti integráció jegyében – hozzászólás Kántor Zoltán tanulmányához a státustörvényről*. Magyar Kisebbség, 2002/1.

Ódor Bálint: *A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után*. Pro Minoritate, 2011/Ősz

Orosz Sándor: *Törvény és érdekvédelmi program a határon túli ukránok szülőföldi/anyaországi státuszáról*. Pro Minoritate, 2011/Tavasz.

Öllös László: *Az egyetértés konfliktusa. A Magyar Köztársaság alkotmánya és a határon túli magyarok*. Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2008.

Öllös László: *Emberi jogok – nemzeti jogok: emberi és polgári jogok-e a nemzeti kisebbségek jogai?* Fórum Kisebbségkutató Intézet – Lilum Aurum, Somorja–Dunaszerdahely, 2004.

Öllös László: *Nemzeti harc és támogatás a magyarországi magyarságpolitikában*. Fórum, 2008/1.

Örkény Antal (szerk.): *Menni vagy maradni? Kedvezménytörvény és migrációs várakozások*. Sík Kiadó, Budapest, 2003.

Pakot Ágens – Sőrés Anett: *Nemzeti identitás a határon és azon túl... A határon túli magyarok nemzeti identitásdimenzióinak alakulása a magyar–szlovák–ukrán határ mentén*. Pro Minoritate, 2013/Tavasz.

Pap András László: *Identitás és reprezentáció. Az etnikai hovatartozás meghatározásától az etnikai képviseletig*. MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.

Papp Z. Attila – Veres Valér (szerk.): *Kárpát Panel 2007. A Kárpát-medencei magyarok társadalmi helyzete és perspektívái*. Gyorsjelentés. MTA Etnikai-nemzeti Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2007.

Papp Z. Attila (szerk.): *Beszédből világ. Elemzések, adatok amerikai magyarokról*. Magyar Külügyi Intézet, Budapest, 2008.

Papp Z. Attila: *A kárpátaljai magyar nyelvű oktatás rendszere és néhány aktuális kihívása 2009-ben*. In: Fedinec Csilla – Veres Mikola: Kárpátalja 1919–2009. Történelem, politika, kultúra. Argumentum – MTA Etnikai-Nemzeti Kisebbségkutató Intézete, Budapest, 2010.

Papp Z. Attila: *A Kárpát-medencei magyar felsőoktatási és kutatási térség lehetősége*. In: Görömbei András – Manherz Károly (szerk.): Az együttműködés esélyei. MTA Magyar Tudományosság Külföldön Elnöki Bizottság, Debrecen, 2007.

Papp Z. Attila: *A nyugati magyar diaszpóra és szervezeti élete néhány demográfiai, társadalmi jellemzője*. Kisebbségkutatás, 2010/4.

Papp Z. Attila: *Az iskolaválasztás motivációi és kisebbségi perspektívái*. Kisebbségkutatás, 2012/3.

Papp Z. Attila: *Határon túli magyar oktatási támogatások és hasznosulásuk 2006–2010 között*. Educatio. Mérleg 2006–2010, 2010/1.

Papp Z. Attila: *Oktatási támogatások a határon túli magyar közösségeknek, 2003–2006.* Educatio. Mérleg 2002–2006, 2006/1.

Papp Z. Attila: *Quo Vadis Sapientia?* Magyar Kisebbség, 2006/1-2.

Papp Z. Attila: *Romák és magyar cigányok a Kárpát-medencében. Demográfiai áttekintés.* Pro Minoritate, 2012/3.

Pászkán Zsolt: *Parlamenti választás: 2012: általános kontextus és távlatok*. Kisebbségkutatás, 2012/4.

Pászkán Zsolt: *Választások éve Romániában – általános kontextus és távlatok*. Kisebbségkutatás, 2012/2.

Pozsony Ferenc: *A moldvai csángók érdekvédelmi törekvései 1989 után.* Korunk, 2003/11.

Rákóczi Krisztián: *Előrehozott parlamenti választások Szlovákiában – 2012: a magyar politikai esélyek csökkenése*. Kisebbségkutatás, 2012/2.

Ravasz Ábel: *Szlovákiai magyarok és a 2011-es népszámlálás: mérleg és elemzés*. Kempelen Intézet & Publicus Slovensko, Komárom, 2012.

Ravasz Ábel: *Szlovákiai magyarok mint választók, 2009–2013.* Magyar Kisebbség, 2013/2.

Romsics Ignác: *A trianoni békeszerződés*. Osiris, Budapest, 2007.

Salat Levente – Papp Z. Attila – Csata Zsombor – Péntek János: *Az erdélyi magyar felsőoktatás helyzete és kilátásai.* In: Szikszai Mária (szerk.): Az erdélyi magyar felsőoktatás helyzete és kilátásai. Támpontok egy lehetséges stratégiához. MTA Kolozsvári Területi Bizottsága, Kolozsvár, 2010.

Salat Levente: *A politikai közösség kérdése a többség–kisebbség viszonyának a nézőpontjából*. Magyar Kisebbség, 2011/3-4.

Salat Levente: *Etnopolitika: a konfliktustól a méltányosságig.* Mentor, Marosvásárhely, 2001.

Salat Levente: *Multikulturális demokrácia?* Regio, 2002/1.

Schanda Tamás: *Félúton: Sólyom László külpolitikája*. Regio, 2008/1.

Schlett István: *Kisebbségnézőben*. Kossuth, Budapest, 1993.

Schlett István: *Nemzetek és nemzeti kisebbségek.* In Gyurgyák János: Mi a politika? – Bevezetés a politika világába. Századvég, Budapest, 1994.

Schöpflin György: *A modern nemzet.* Attraktor, Gödöllő–Máriabesnyő, 2003.

Schöpflin György: *Az identitás dilemmái – kultúra, állam, globalizáció.* Attraktor, Gödöllő–Máriabesnyő, 2004.

Sevel, Okszana: *Diaszpóra-törvények a posztkommunista térségben. Túl jón és rosszon, avagy meghaladható-e a polgári/etnikai nacionalizmus dichotómiája*. Pro Minoritate, 2011/ Tavasz.

Sólyom Andrea: *Politikai cselekvési minták középiskolások és egyetemisták körében*. Pro Minoritate, 2013/Nyár.

Sorbán Angella: *Kisebbség – társadalomszerkezet – kétnyelvűség.* Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Műhelytanulmányok a romániai kisebbségekről, 2012/42.

Szabó László: *A nemzetiségi oktatás problémái Szlovákiában a közoktatási törvény és a nyelvtörvény ellentmondásai tükrében*. Fórum, 2011/3.

Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a XX. században.* Gondolat, Budapest, 2003.

Szarka László – Vizi Balázs – Majtényi Balázs – Kántor Zoltán (szerk.): *Nemzetfogalmak és etnopolitikai modellek Kelet-Közép-Európában*. Gondolat Kiadó, Budapest, 2007.

Szarka László – Vizi Balázs – Tóth Norbert – Kántor Zoltán – Majtényi Balázs (szerk.): *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Gondolat, Budapest, 2009.

Szarka *László: A kettős állampolgárság jogintézménye a kisebbségi és a migrációs léthelyzetek kezelésének eszköze.* Kisebbségkutatás, 2004/2.

Szarka László: *A szlovákiai Magyar Koalíció Pártjának kormányzati szerepvállalásáról.* Regio, 2000/4.

Szarka László: *Alternatívák és irányzatok a magyar kisebbségpolitikában – közösségépítés, konszociáció, nemzeti integráció.* Magyar Tudomány, 2005/2.

Szarka László: *Közigazgatási reform és kisebbségi kérdés.* Kisebbségkutatás, 2001/2.

Székely István Gergő: *A módosított parlamenti választási törvény dilemmái*. Pro Minoritate, 2012/Ősz.

Székely István Gergő: *Az Erdélyi Magyar Néppárt és az erdélyi magyar pártrendszer jövője. Hozzászólás Toró T. Tibor és Toró Tibor vitaindítójához*. Magyar Kisebbség, 2011/1-2.

Székely István: *Észrevételek Bakk Miklós – Székely István Gergő: Egy regionalista vegyes párt esélyeiről Erdélyben című tanulmányához*. Magyar Kisebbség. 2012/1-2.

Szele Áron – Tófalvi Zselyke: *A nemzettest formálása. Állampolgárság és szavazati jog Romániában*. Pro Minoritate, 2011/Tavasz.

Szesztay Ádám: *Az erdélyi magyar szervezetek viszonya és Magyarország.* Magyar Kisebbség, 2011/1-2.

Szilágyi N. Sándor: *Észrevételek a romániai magyar népesség fogyásáról, különös tekintettel az asszimilációra.* Magyar Kisebbség, 2002/4.

Szügyi Éva: *Iskolaválasztás Délvidéken*. Kisebbségkutatás, 2012/3.

Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae. Az európai kisebbségekért*. EP Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup, 2011.

Tánczos Vilmos: *„Hát mondja meg kend, hogy én mi vagyok!" A csángó nyelvi identitás tényezői: helyzetjelentés a 2011-es népszámlálás kapcsán*. Pro Minoritate, 2012/Ősz.

Tánczos Vilmos: *A moldvai csángók lélekszámáról.* Magyar Kisebbség, 1997/1-2.

Toggenburg, Gabriel: *Egy kényes kapcsolatrendszer: az Európai Unió és a kisebbségi jogok.* Pro Minoritate, 2002/1.

Tonk Márton: *Lehetőségek, modellek, kihívások a kisebbségi felsőoktatás-politikában. Az erdélyi magyar felsőoktatás és a Sapientia EMTE*. Pro Minoritate, 2012/Tavasz.

Toró T. Tibor – Toró Tibor: *Romániai magyar tanulságok és jövőképek. Vitaindító a Magyar Összefogás esélyeiről.* Magyar Kisebbség, 2011/1-2.

Tóth Judit (szerk.): *Schengen: a magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában.* Lucidus, Budapest, 2000.

Tóth Judit: *A diaszpóra jogállása a Magyar Köztársaság jogrendjében.* Magyar Kisebbség, 1999/2-3.

Tóth Judit: *Miért nem lehet, ha szabad – A többes állampolgárság a nemzetközi és az európai közösségi jog felől.* Beszélő, 2003/október.

Tóth Judit: *Státusjogok*. Lucidus, Budapest, 2004.

Vadkerty Katalin: *A kitelepítéstől a reszlovakizációig. Trilógia a csehszlovákiai magyarság 1945–1948 közötti történetéről*. Kalligram, Pozsony, 2001.

Varennes, Fernand de: *Kisebbségi jogok a nemzetközi jogban.* Fundamentum, 1998/1-2.

Varga Attila – Veress Emőd: *Románia alkotmánya.* Önkormányzati Menedzsmentért Alapítvány, Kolozsvár, 2003.

Varga Attila: *Nulla Pax Sine Iustitia: Kisebbségjogi írások*. Kalota, Kolozsvár, 2002.

Varga E. Árpád: *A romániai magyarság népességcsökkenésének okairól – Néhány demográfiai szempont a 2002. évi népszámlálás előzetes közleményének.* Magyar Kisebbség, 2002/4.

Varga E. Árpád: *Az erdélyi magyarság asszimilációs mérlege a XX. század folyamán.* Regio, 2001/1.

Varga Zs. András: *Nemzet és jogalanyiság.* Limes, 2009/4.

Veres Valér: *Az erdélyi magyarok nemzeti identitása a társadalmi és az etnikai struktúra összefüggés-rendszerében (2000).* Erdélyi Társadalom, 2005/1.

Veres Valér: *Decentralizáció, minőségbiztosítás és kisebbségi oktatási jogok Romániában az új tanügyi törvényben*. Pro Minoritate, 2012/Tavasz.

Veress Valér: *A Kárpát-medencei magyarok nemzeti identitásának összehasonlító elemzése. Nemzeti Kisebbségkutató Intézet. Műhelytanulmányok a romániai kisebbségekről*. 2008/2

Vizi Balázs: *Az európai integráció és a kisebbségi nyelvek*. Kisebbségkutatás, 2004/1.

Vizi Balázs: *Az Európai Unió és a kisebbségek jogai.* Kisebbségkutatás, 2001/2.

Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek*. L'Harmattan (Föld-rész könyvsorozat), Budapest, 2013.

Vogel Sándor: *Európai kisebbségvédelem – erdélyi nemzetiségpolitikák*. Pro-Print, Csíkszereda, 2001.

Witte, Bruno de: *Az etnikai kisebbségek megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében.* Magyar Kisebbség, 2003/2-3.

Zsigmond Csilla: *Pártrendszerről, politikai kommunikációról a 2012-es romániai parlamenti választások kapcsán*. Pro Minoritate, 2013/Nyár.