

a Ceaușescu házaspár kerül a narráció középpontjába. Daniel Bănuțescu 2008-as epikus művének ezt a címet adta: *Cel mai bun roman al tuturor timpurilor* (vagyis: Minden idők legjobb regénye). Nos, a román és nemzetközi díjakkal kitüntetett bukaresti szerző érdemleges könyvet, kalandos könyvet írt a Romániában egyesek által ma is tisztelt, az országnak hihetetlenül nagy kárt okozó diktátorról, az „arany korszakról” és bukásáról – de azt határozottan állíthatjuk, hogy a még Bécsben 2002-ben elkezdett munkából nem a világ legjobb regénye született meg. Mint ahogy Bálint Tibornak sem sikerült a *Bábel toronyházában* (1996-ban), Hamudius alakjában remeket alkotnia – akár csak kicsit közelítve a *Zokogó majom* figuráihoz –, vagy Csiki Lászlónak utolsó művében, az *Ajakir*-ban véghez vinnie a nagy lezámolást azzal a rendszerrel, különösen pedig a rendszernek nevet adó Ceaușescuval, amely és aki távozásra kényszerítette szülőföldjéről. Igaz, hogy az *Ajakir*-ban Csiki tehetségéhez méltó nagyszerű fejezetek is találhatók, hasonlóan a *Bábel toronyháza* néhány emlékezetes jelenetéhez (amelyek viszont nem Hamudiusról szólnak).

Példázataim közt szándékosan hagytam utolsónak Szilágyi István mondhatni klasszikusan történelmi regényét, a *Hollóidőt* (2001), amely a régmúltban játszódik, és a teremtett történelem példája lehet újabb irodalmunkban. Históriaira építet, teremtett irodalmi világ – úgy, ahogy ezt Móricz Zsigmond epikájából és Németh László lélektani-társadalmi prózájából ismerjük. És amiben ugyancsak méltó Szilágyi a nagy elődökhöz (bár az olvasmányosságban nem versenyezhet velük): a nyelvi fantázia, a nyelvteremtő tudás. Persze, ebből a kitűnő műből aligha profitálhat közvetlenül a történelem kutatója. Annál több tanulsággal szolgál a *Hollóidő* az irodalom kutatójának. Poszler György akadémikus írta alighanem a legjobb elemzést Szilágyi könyvéről, összekapcsolva azt Szilágyi István előző, kiváló regényével, a szilágysági világba ágyazott *Kő hull apadó kútba* cíművel. Egész gondolatmenetünk, példatárunk tanulságául idézhetjük Poszler megállapítását: „Az első (a *Kő hull...*) egy társadalmi-történelmi metszet elemzése – térben-időben konkrétan. A második magának a történelemnek az értelmezése – térben-időben absztraktan. Pontosabban arról is szó van: a társadalmi-történelmi metszet elemezhető. Maga a történelem értelmezhetetlen. Az elsőben kegyetlen az adott történelmi helyzet. A másodikban kegyetlen (*Hollóidő*) az egész történelem.”

## MŰHELY

Tóth Judit

### A kisebbségek kulturális jogai Magyarországon a nemzetközi vállalatok tükrében

#### Cultural Rights of Minorities in Hungary on the ground of international undertakings

The author analyses the human rights obligations of Hungary undertaken concerning the cultural heritage, language and identity of ethnic or national minorities living in the country. These undertakings and pledges made in universal, regional and bilateral agreements are differentiating substantially and in the administrative competences from the national laws on minority rights protection. Hence the article describes the hardly applicable international undertakings due to the absence of stable, clearly structured implementation system in the public administration. In particular, the implementation mechanism of bilateral minority protection agreements (concluded with Ukraine, Croatia, Slovakia, Serbia-Montenegro, Romania, Slovenia) has been half-made in practice, so the Ombudsman for Minority Rights made numerous proposals how to improve it.

A kisebbségek kulturális jogaival kapcsolatosan Magyarország által vállalt nemzetközi kötelezettségek rendszere eltér a hazai jogi szabályozás közigazgatási ágazati beosztásától, intézményi rendszerétől és szóhasználatától. Ezért nem lehet mechanikusan követni a magyarországi kisebbségek jogaira, intézményeire és finanszírozására vonatkozó normákat a nemzetközi együttműködések vagy kötelezettségek érvényesítése terén.

A nemzeti és etnikai kisebbségek országgyűlési biztosa elsőként folytatott 2009–2010-ben átfogó vizsgálatot, amely a kisebbségek kulturális jogait vizsgálta, külön kitérve a nemzetközi vállalatokra. A jelentés<sup>1</sup> nagy terjedelemben foglalta össze a visszasságokat, valamint megfogalmazott számos ajánlást például a közművelődés, emlékállítás, színjátszás, könyvkiadás terén, továbbá a két- és többoldalú nemzetközi megállapodások érvényesítése érdekében. Az ajánlásokra a társadalmpolitikai miniszter 2010. április 30-án kelt válaszában a nemzetközi jogi kötelezettségeket illetően

<sup>1</sup> NEK 51/2010. a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosaának jelentése a kisebbségi kulturális jogok érvényesülésének vizsgálatáról (<http://www.kisebbségiombudsman.hu/data/files/165788766.pdf>)

meglehetősen távolságtartóan reagált, és érdemben egyetlen javaslatot sem fogadott el ezen a téren. Ezekre később még visszatérünk.

A nemzetközi kitekintés célja az volt, hogy tisztázza: vajon a hazai szabályozás alanyi- és tartalmi szempontból összhangban van-e a nemzetközi jogi vállalásokkal, és ha a jogalkalmazó nem érzékeli, hogy a nemzetközi két- és többoldalú egyezményekben foglaltak nem a hazai szabályozásra utalnak vissza, hanem autonóm szabályokat, intézményeket tartalmaznak, akkor jogszerű-e a szűkítés. Másfelől az, hogy áttekintse, vajon a nemzetközi vállalások magyarországi alkalmazhatóságának a feltételeit a jogalkotó és a kormányzat megteremtette-e.

## 1. A többoldalú egyezmények

### 1.1. Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája

Az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája<sup>2</sup> – mára a következő nyelvekre vonatkozóan tartalmaz konkrét vállalásokat: horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén, valamint – a cigány nyelvre való 2008. évi kiterjesztést követően<sup>3</sup> – romani és beás nyelvre. A végrehajtásért felelős kormány értelmezése szerint a nemzetközi vállalások e körben úgy értendők, hogy „a magyarországi szabályozásban nem a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélő személy definíciója képezi a nyelvi jogok alanya megállapításának alapját, hanem a nemzeti és etnikai kisebbséghez való tartozás. A nemzeti vagy etnikai kisebbség definíciója a következőképpen szerepel a kisebbségi törvényben: „nemzeti és etnikai kisebbség (...) minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű

<sup>2</sup> 1999. évi XL. törvény a Strasbourgban, 1992. november 5-én létrehozott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának kihirdetéséről.

<sup>3</sup> 2008. évi XLIII. törvény a Magyar Köztársaságnak a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 2. Cikk 2. bekezdése szerinti kötelezettségvállalásai cigány (romani és beás) nyelvekre történő kiterjesztéséről. Itt jegyezzük meg, hogy nyelvészeti szempontból nem következetes ez a megnevezés. A cigány (vagy ahogyan beszélői nevezik: romani) nyelv, bár beszélőinek számát a világon öt és tízmillió közöttire becsülik, olyan kisebbségi helyzetű nyelv, amely – a nemzetközi erőfeszítések ellenére – mindeddig elsősorban nem standardizált, és beszélt nyelvként létezik, számos regionális nyelvjárás formájában. A lovári a magyarországi cigányok körében legelterjedtebb cigány (romani) nyelvjárás, mely az oláh cigány nyelvek csoportjába tartozik, és becslések szerint a teljes magyarországi cigányság egynegyede ismeri, beszéli. A beás a román nyelv egy archaikus változata, amit leginkább az erdélyi eredetű cigányok beszélnek. Nincs semmiféle köze a lovárihoz, két külön nyelvről van szó, melyek nagyon távoli rokonai egymásnak.

kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére, történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul”.<sup>4</sup> (Nektv. 1. §) A törvény által biztosított nyelvi jogok alanyai tehát a fenti definíciónak megfelelően a hazai kisebbségekhez tartozó személyek, közösségek.<sup>5</sup> A Karta szóhasználatában pedig – a nyelvek védelméről van szó, ám a jogszerű maga a nyelvet használó csoport tagja.

Felvetődik a kérdés, hogy ha a jogszerű körét a Nektv. meghatározása révén bővíteni kívánta a kormány, vajon miért nem terjesztette ki a vállalásokat a további hazai kisebbségi közösség nyelvére is? Ha pedig a Karta és a Nektv. tartalmilag egybecsúsz, akkor pedig nincs indok egyes kisebbségek kihagyására. Ez feltételezi annak bizonyítását, hogy a Nektv. tartalmilag nem kevesebb a Kartában vállalt anyagi jogi minimumoknál, ám erre vonatkozó tételes összevetés kormányzati szinten tudomásunk szerint nem készült.

A vállalásokat érintő megkülönböztetés azt a látszatot kelti, mintha a Kartában foglaltak többletet jelentenének a hazai kisebbségek nyelvi és kulturális jogait tartalmazó Nektv.-hez képest, az abban foglaltakat konkretizáló eljárási törvényeknél. Ebben az esetben viszont felmerül a kisebbségek közti eltérő bánásmód, amelynek ésszerű, objektív indokát nem ismerjük, és azt az eddigi három ország-jelentés (1999, 2002, 2007) sem tartalmazza. Ismert ugyanakkor olyan álláspont is, mely szerint a nemzetközi vállalásokhoz mérten a hazai kisebbségi törvény nyelvhasználati rendelkezései vagy azokkal egyezők, vagy azoknál kedvezőbbek.<sup>6</sup> E kérdés megítéléséhez a Karta rendszerének részletesebb elemzése szükséges.

A Karta vonatkozásában „regionális vagy kisebbségi nyelvek” kifejezés alatt (1.cikk) azon nyelvek értendők, amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, továbbá amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől. Ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit.

<sup>4</sup> A Karta 1999.évi, első országjelentése: <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1165>

<sup>5</sup> Op.cit.

<sup>6</sup> E véleményt képviseli Kovács Péter alkotmánybíró, nemzetközi jogász, aki a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának és a Nemzeti Kisebbségek Védelme Európai Keretegyezményének kidolgozásában szakértőként vett részt. Lásd erre vonatkozóan: Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Osiris, Budapest 1996.

A Karta ugyanakkor a védelem nem azonos szintjét biztosítja a valamennyi kisebbségi nyelv számára. A „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területén” az a földrajzi körzet értendő, ahol ez a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a Karta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát. A „területhez nem köthető nyelveken” az állam polgárai által beszélt olyan nyelvek értendők, amelyek különböznek az állam lakosságának többi része által beszélt nyelvtől vagy nyelvektől, de amelyeket, bár az állam területén hagyományosan beszélnek, nem lehet egy külön földrajzi körzethez kapcsolni.

A Karta II. részében (7. cikk) meghatározott célok és elvek – általános megfogalmazottságuk ellenére is – kötelezettségeket rónak a részes államra. Így politikájukat, jogalkotásukat és gyakorlatukat az alábbi rendelkezésekre alapítják:

a) a regionális vagy kisebbségi nyelveknek mint a kulturális gazdagság kifejezésének az elismerése;

b) minden egyes regionális vagy kisebbségi nyelv földrajzi körzetének tiszteletben tartása annak érdekében, hogy a fennálló vagy később létesítendő közigazgatási felosztás ne képezze e regionális vagy kisebbségi nyelv támogatásának akadályát;

c) a regionális vagy kisebbségi nyelvek megóvása érdekében, azok fejlesztését szolgáló, határozott támogató lépések szükségessége;

d) a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a magánéletben és közéletben, szóban és írásban való használatának megkönnyítése és/vagy bátorítása;

e) a jelen Karta által szabályozott területeken, valamely regionális vagy kisebbségi nyelvet használó csoportok és ugyanannak az államnak azonos vagy hasonló nyelvet használó egyéb csoportjai közötti kapcsolatok megőrzése és fejlesztése, valamint az államnak eltérő nyelveket használó egyéb csoportjaival kulturális kapcsolatok létesítése;

f) a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása és tanulása, megfelelő formáinak és eszközeinek biztosítása minden megfelelő szinten;

i) a Karta által szabályozott területeken a nemzetközi cserék megfelelő formáinak támogatása két vagy több államban azonos vagy hasonló formában használt regionális vagy kisebbségi nyelvek vonatkozásában.

Ezeket a célokat és elveket valamennyi, az adott országban használt regionális vagy kisebbségi nyelv vonatkozásában érvényesíteni kell. A Karta részes államainak ugyanakkor vállalniuk kellett azt is, hogy a II. részben foglaltakat – a szükséges változtatások mellett – alkalmazzák a területhez nem köthető nyelvekre is. E nyelvek esetében azonban a Karta lehetőséget ad arra, hogy az alkalmazását szolgáló intézkedések természetét és terjedelmét rugalmasan határozzák meg, figyelembe véve a kérdéses nyelvi csoport szükségleteit és kívánságait.

A Karta a regionális vagy kisebbségi nyelveknek a közéletben való használatát elősegítő intézkedésekről szóló III. része jelentős mértékben – így az igazságszolgáltatás, valamint a közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek vonatkozásában – azon a földrajzi területen érvényesítendő, ahol: „a nyelv olyan számú személy kifejezési eszköze, amely indokolja a jelen Karta által előírt különböző védelmi és ösztönző intézkedések meghozatalát”.

Ezzel szemben a kulturális tevékenység és kulturális létesítmények – különösen könyvtárak, videotékák, kulturális központok, múzeumok, archívumok, akadémiák, színházak és filmszínházak, valamint irodalmi és filmművészeti alkotások, a kulturális önkifejezés és fesztiválok – körében (12. cikk) teendő intézkedések kiterjednek mindazon területekre, ahol e nyelveket beszélnek. Mégpedig abban a mértékben, ahogy a hatóságoknak ezen a téren hatáskörük, hatósági jogkörük vagy szerepük van. A magyar vállalások e tekintetben a következők:

a) bátorítja a regionális vagy kisebbségi nyelveken történő önkifejezést, valamint az ilyen kezdeményezéseket, és elősegítik az ezeken a nyelveken készült műalkotások megismerésének különböző módjait;

b) támogatja a regionális vagy kisebbségi nyelveken készült műalkotások más nyelveken történő megismerését lehetővé tevő különböző módokat, a fordítások, a szinkronizálás, az utószinkronizálás és a feliratozás segítségével és fejlesztésével;

c) támogatja a más nyelveken készült műalkotások regionális vagy kisebbségi nyelveken történő megismerésének lehetővé tételét, a fordítások, a szinkronizálás, az utószinkronizálás és a feliratozás segítségével és fejlesztésével;

d) gondoskodik arról, hogy a különböző fajtájú kulturális tevékenységek szervezéséért vagy támogatásáért felelős szervezetek az általuk kezdeményezett vagy támogatott tevékenységeikbe megfelelő mértékben beiktassák a regionális vagy kisebbségi nyelvek vagy kultúrák ismeretét és használatát;

...

f) támogatja a regionális vagy kisebbségi nyelveket használók képviselőinek közvetlen részvételét az eszközök biztosításában és a kulturális programok tervezésében;

g) bátorítja és/vagy megkönnyíti olyan szervezet(ek) létesítését, amely(ek) a regionális vagy kisebbségi nyelveken készült műalkotások gyűjtéséért, rögzítéséért és a közönségnek történő bemutatásáért felelős(ek).

Jól jellemzi ugyanakkor a hazai kisebbségvédelem hiányosságait, hogy mely intézkedések megtételére nem kötelezte el magát a Magyar Köztársaság. Egyrészt nem vállalata a gondoskodást arról, hogy a kultu-

rális tevékenységek szervezéséért vagy támogatásáért felelős szervezeteknek olyan személyzet álljon rendelkezésére, amely teljes mértékben ismeri az adott regionális vagy kisebbségi nyelvet. Másrészt a kötelezettségvállalások nem terjednek ki arra, hogy ha szükséges, létrehoznak és/vagy támogatnak és finanszíroznak fordítói szolgáltatásokat és kutatásokat a kisebbségi nyelvű közigazgatási, kereskedelmi, gazdasági, társadalmi, technológiai vagy jogi terminológia megőrzése és fejlesztése érdekében.

Az Országgyűlés 1995-ben – tehát már a Nektv. hatályba lépést követően – hozta meg a Karta megerősítéséről, valamint a Magyar Köztársaság konkrét kötelezettségvállalásairól szóló törvényt. Az akkori álláspont kialakításakor azt tekintették kiindulópontnak, hogy a magyarországi kisebbségek elszórtaan élnek az ország területén, regisztráció hiányában nagyon nehéz a településeken belüli megoszlásuk megállapítása. Földrajzi elhelyezkedésükből adódóan egyes nyelvek vonatkozásában nincsenek meg azok a területek, ahol a nyelvet használók száma indokoltá tenné a kötelezettségvállalást. Figyelembe véve azt, hogy minden ratifikáló állam a dokumentum szellemével összhangban szabadon dönt arról, hogy kötelezettségvállalásai mely nyelvekre terjednek ki, Magyarország a horvát, német, román, szerb, szlovák, szlovén nyelv védelmében vállalt konkrét, intézményes jellegű intézkedéseket, majd – a fentiekben már ismertetett törvénnyel – ez kiterjesztette az egyes cigány csoportok által beszélt (románi és beás) nyelvre is.

Megítélésünk szerint a kisebbségek létszáma, szórtága nem elfogadható magyarázata annak, hogy miért éppen ezek a nyelvek kerültek be a vállalások körébe. Tény, hogy az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásaiban<sup>7</sup> nem kifogásolta a jogalanyok körében végzett korlátozást, mivel nem a hazai alkotmányos rendre, hanem az egyezményben foglaltak alkalmazására összpontosítanak, figyelemmel a Szakértői Bizottság jelentésére. Ugyanakkor a Kormány által a Karta végrehajtását bemutató jelentés mellékletében<sup>8</sup> két táblázatban is adatokat olvashatunk megyénként 12 nemzeti és 1 etnikai kisebbség nyelvén beszélők számáról. A két időpontból származó adatsor közt annyi az eltérés, hogy egyre növekszik az összes kisebbségi nyelvet beszélők száma megyénként. Forrást nem jelölnek meg, de a népszámlálás adatsorától eltérőek a megadott számok.

A Karta hatályának kiterjesztése valamennyi hazai kisebbségi közösség nyelvére, elsősorban nem a jogok elismerése terén hozhatna előrelépést, hiszen azokat a Nektv. lényegében már most is deklarálja. A többlet garan-

cia abban állna, ha nemzetközi ellenőrzés segítségével, rendszeresen értékelnék a nyelv, a kultúra védelme terén érzékelhető előrehaladást. A részes államoknak ugyanis rendszeres időszakonként jelentést kell benyújtaniuk az Európa Tanács Főtitkáranak a Karta II. Részének megfelelően követett politikájukról, valamint a III. Részét érintő vállalásaik végrehajtására tett intézkedéseikről. A részes felek által ajánlott, köztiszteletben álló, a Karta által szabályozott kérdésekben elismert szakteknitelyek listájáról a Miniszteri Bizottság országonként egy-egy szakértőt nevez ki. E szakértői bizottság megvizsgálja a benyújtott jelentéseket. Az adott ország jogszerűen létesült testületei vagy egyesületei felhívhatják a szakértői bizottság figyelmét az aláíró félnek a Karta III. Része értelmében vállalt kötelezettségeit illető kérdésekre, valamint beterjeszthetnek a II. Részben foglaltak megvalósítását érintő nyilatkozatokat is. Ezeknek az információknak az alapján a szakértői bizottság készíti el a Miniszteri Bizottság számára az egyes országokra vonatkozó jelentéseket, valamint javaslatokat tesz a részes országokhoz intézendő ajánlásokra is. Az Európa Tanács Főtitkára a Karta végrehajtásáról a Parlamenti Közgyűlésnek részletes, kétévenkénti jelentést készít.

A Miniszteri Bizottság eljárásában is bizonyos zavar tükröződik ugyanakkor, mert mindhárom eddigi ajánlásban a romani és a beás nyelv használatának biztosítását, annak politikáját, illetve legutóbb már annak hatékony oktatását szorgalmazzák, miközben azokra nem tett vállalat Magyarországon 2008-ig. Nyilvánvalóan a leadott adatokból következtettek arra, hogy ha roma nyelven 99 597–111 303 beszélő van országosan, akkor több figyelmet kellene szentelni nyelvük megőrzésére. Ám a téves adatok megadása alkalmas lehet arra, hogy a szélesebb közönség előtt komolytalaná tegye az azokat elemző Európa Tanácsot az eleve kényes kisebbségi jogvédelmi kérdésekben. Másfelől, az ajánlások a kétnyelvű oktatásra, a hatósági nyelvhasználatra, valamint a kisebbségi önkormányzatok nyelvhasználatára, a kisebbségi nyelveknek a (köz) médiában való szélesebb megjelentetésére, a kulturális és oktatási intézményeknek a kisebbségi önkormányzatokra való rábízására ösztönzik a magyar felet. Ezek a rendre visszatérő kérdések pedig azt sugallják, hogy olyan tartósan megoldatlan elemei vannak a kisebbségi nyelvek közsférában való érvényesülésének, amelyet sem a hazai kisebbségi jogi szabályozás, sem annak a nemzetközi (pl. anyaországok általi) támogatása, monitorozása nem javít érdemben.

Általánosságban is értékelhető, de konkrétan a Kartához adott országjelentés mellékletében szerepelnek a kisebbségek oktatására, kultúrájára és közéletére vonatkozó költségvetési támogatási források. Ezek annyiban érdemelnek szót, hogy bár alapjuk a költségvetési törvény, de abból automatikusan nem állapítható meg, hogy az előirányzatot mennyiben és mely

<sup>7</sup> Recommendation RecChL(2007)4, Recommendation RecChL(2004)4, Recommendation RecChL(2001)4

<sup>8</sup> Évszám megjelölése nélkül Annex 1 és Annex 2 <http://www.szmm.gov.hu/main.php?folderID=1165>

célcsoportra vonatkozóan használták fel az adott évben. A jelentés más ponton is jelzi, hogy a költségvetési, államháztartási tervezés, elszámolás nem a kisebbségi – többségi mező szerint különül el, így nagy nehézséget okoz a pénzügyi tárcának, hogy utóbb adatokat adjon a kisebbségi nyelv, kultúra, közművelődés támogatásáról. A meglévő adatsorok intézmény-finanszírozást, ritkábban egy-egy kormányzati projektet fedeznek, holott a kiadások jelentős részét intézményfenntartás, rekonstrukció, valamint a kulturális, közművelődési céloktól eltérő működési kiadások teszik ki. Így a megjelölt kiadásoknak csak egy része tartozik a szorosán vett kulturális kiadásokhoz, ráadásul elszakítva a tényleges igénybe vevőkre vonatkozó kisebbségi közönség, egyén számától. Ez pedig szinte kizárja a nemzetközi vállalatok progresszív teljesítésére, netán visszaesést tükröző érvényesítésére vonatkozó beszámoló elkészítését, mert nominálisan stagnál egy kiadás, bár nem mindegy, mekkora kör, milyen színvonalú szolgáltatásban és mennyiért részesült, az a közösséget fenntartja vagy éppen sorvasztja, bátorítja vagy gyengíti a kisebbség kulturális jogainak alkalmazását.

Mindezekről függetlenül a Kormány igazi sikertörténetként tekint a Kartára, noha a hazai érvényesítéséhez<sup>9</sup> „az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága 2007 júliusában hat ajánlást fogalmazott meg. Az elsőben szorgalmazza a roma nyelvek oktatási feltételeinek biztosítását, a következő kettő általában a kisebbségi nyelvek oktatási feltételeinek javítására vonatkozik, egy a kisebbségi nyelvű rádió-és televíziós programok sugárzási feltételeinek javítását kezdeményezi, egy a kisebbségi nyelvek igazságszolgáltatásban való használatához igazoldó földrajzi körzetek kijelölését szorgalmazza, míg a hatodik a kisebbségi intézmények átadás-átvételi feltételeinek javításáról szól.” A negyedik országjelentésben a 2008 februárjáig terjedő időszakot érintő kérdésekről adtak tájékoztatást, amelyet a Kormány 2009. január 22-én továbbított az Európa Tanács Nyelvi Karta Titkárságához. A Kormány kisebbségekkel kapcsolatos működését összegző kiadvány nem indokolja, hogy vajon miként magyarázható, hogy a Karta 2008. június 9-i ülésén milyen érvek alapján terjesztették ki a Kartát a romani és a beás nyelvre, és miért tehetett a Miniszteri Bizottság ajánlást a roma nyelvek oktatására. „Az új jogi norma törvényben szabályozott kereteket biztosít a romani vagy beás nyelvű cigányok számára anyanyelvük használatára az oktatás különböző szintjén, az igazságszolgáltatásban és a közhivatalokban. A vállalatok kiterjednek a közszolgálati rádióban és televízióban a romani és beás nyelven sugárzó rádió- és televíziós csatorna

elindítására is.” Ehhez képest például egyáltalán nincs ilyen nyelvű televíziós adás, míg a kormányzati kiadvány szerint a rádióban 2008 októberétől megindult roma sáv ad teret a romani és beás nyelvű műsornak is, mégpedig ismétlésekkel együtt, összesen heti 120 percben.

### *1.2. A kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló UNESCO egyezmény*

A kulturális sokszínűség kifejeződését védelmező UNESCO egyezménynek<sup>10</sup> Magyarország is részese. Ez a nemzetközi jogi dokumentum célul tűzte ki, hogy elősegítse a kultúrák közti kölcsönös tiszteletet, mert az a demokrácia, a társadalmi igazságosság helyi és nemzetközi szintű biztosításának az egyik előfeltétele. Másfelől arra épít, hogy a kisebbségekhez tartozóknak kiemelten fontos saját kultúrájuk életképességének megőrzése. A 2. cikkben szereplő alapelvek közt első helyen áll az emberi jogok és az alapvető szabadságok tisztelete, ide értve a kulturális sokszínűség, az információs jogok és a vélemény szabadságának érvényesítését. A végrehajtást figyelő Kormányközi Bizottság ajánlásai révén, valamint a célokat anyagilag is támogató Nemzetközi Alap (18. cikk) segítségével a magyar részes félnek is feladata, hogy a vállalatokat jóhiszeműen teljesítse, „bármely más szerződés alá rendelése nélkül” (20. cikk), pl. az államok közti információcserét, csereprogramokat, a kulturális politikára vonatkozó párbeszédet (12. cikk) illetően.

Ez tehát egyben azt is jelenti, hogy minden olyan állammal, amellyel nem kötöttünk kétoldalú egyezményt, de ezen egyezménynek részese, a nemzetközi együttműködés alapja vele kapcsolatosan is adott. A törvény végrehajtásához szükséges intézkedésekről, az oktatásért és a kultúráért felelős miniszter köteles gondoskodni (4. § (4) bek.). Sajnálatos módon a kihirdető törvény nem határozta meg, hogy ez szabályozási, költségvetési, szervezési, igazgatási hatásköri szabálynak tekinthető-e, vagy csupán a részes államok konferenciáján való részvételt alapozza meg a kulturális tárca részére. A biztosi vizsgálat során a miniszter jelezte, hogy a tárcánál az érintett főosztályok bevonásával egy munkacsoport jött létre. Ugyanakkor az egyezmény hatályának széles körére tekintettel, több tárca és civil szervezetek bevonásával „intenzív együttműködés kialakítását” tervezik<sup>11</sup>, figyelemmel a kisebbségi kulturális jogokra is. Félő, hogy az új kormányzati struktúrában 2010 nyará-

<sup>9</sup> Kisebbségek Magyarországon, 2007–2009. A Miniszterelnöki Hivatal kiadványa, amely a témára vonatkozó kormánybeszámolóra épült. Összeállította Ispánovity Márton, Budapest, 2010. 12–19. oldalról idézünk.

<sup>10</sup> A 2008. évi VI. törvény hirdette ki a 2005. október 20-án Párizsban elfogadott UNESCO egyezményt.

<sup>11</sup> Hiller István miniszter úr levele, 2009. augusztus 4. OKM.

tól, előlről kezdődik a szervezés, és még kevésbé látható a megfelelő biztosíték a rendszeres, intézményes és összehangolt végrehajtásra az egyezményben szereplő vállalások terén, ide értve azok nyomom követését is.

### 1.3. Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányáról

A Kartánál sokkal régebbre nyúlik vissza az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának hazai alkalmazása,<sup>12</sup> ide értve a kulturális jogok megkülönböztetés nélküli gyakorlására, védelmére vonatkozó követelményeket is (2. cikk). A Külügyminisztérium államtitkára ugyanakkor elismerte, hogy az Egyezségokmány 16. cikke szerinti jelentéstételi kötelezettség hazai előkészítésére, annak összegzésére, koordinációjára vonatkozó eljárási rend nem szabályozott, noha a tárca legalább annak írásba foglalását már kezdeményezte.<sup>13</sup> Ez annyiban okoz gondot, hogy sem a kisebbségi jogok védelmével foglalkozó szervek, sem a kisebbségi önkormányzatok, civil és szakmai szervezetek nem tudnak intézményesen részt venni a jelentés előkészítésében, annak tartalmi kialakításában, az ENSZ fórumokon kialakított kritikai észrevételek hazai megvalósításának figyelemmel kísérésében. Ennek következtében pedig a kisebbségek kulturális jogainak érvényesítése sérül. Mindezt nem enyhíti, hogy ha csatlakozunk az egyéni panaszok benyújtását lehetővé tevő Kiegészítő Jegyzőkönyvhöz, hiszen a kollektív kulturális jogokat és az intézmények kiépítését az csak áttételesen biztosíthatja.

A jogvédelem átláthatóságán javíthat az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa<sup>14</sup> előtti új, integrált periodikus jelentéstételi kötelezettség (UPC)<sup>15</sup>, amelynek értelmében Magyarország 2011 májusában kerül e fórum elé a magyarországi emberi jogi helyzetről szóló jelentésével. A Külügyminisztérium 2009-ben kezdett együttműködése talán végre szakít azzal, hogy 1989 óta a kormány jóváhagyása nélkül, a tárcák belső, alacsony szintű egyeztetése alapján kerültek az ENSZ (és az Európa Tanács) elé az egyes nemzetközi vállalások teljesítéséről szóló jelentések. Szerepe lehet a módszertani meg-

újulásban annak is, hogy 2009-ben Magyarországot az Emberi Jogi Tanács tagjává választották.<sup>16</sup>

Az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Bizottsága 2007 májusában tette közzé a Magyarországra, azon belül a romákra vonatkozó ajánlásait. Kifogásolták, hogy a nemzeti és etnikai nyelvhasználat joga a gyakorlatban igen korlátozott. Javasolták ezért a kisebbségi oktatási normatíva emelését, a kisebbségi nyelvet oktató tanárok képzésének bővítését, a kisebbségi kulturális autonómia megerősítését szolgáló állami források emelését, továbbá azt, hogy a kisebbségi kultúra megismertetése legyen része a nemzeti tantervnek. Ha az említett UPC mechanizmus egyeztetése, nyilvánossága kiteljesedik (például mindezek a jelentések és ajánlások egyetlen honlapra felkerülnek, esetleg magyarra és kisebbségi nyelvre fordítva), az érdemben hozzájárulhatna a nemzetközi vállalások és az ellenőrző fórumok nagyobb megbecsüléséhez hazánkban.

Összességében jellemző gond, hogy a többoldalú nemzetközi kötelezettségek vállalása előtt és azok teljesítése során nem elemzi a kormányzat a hazai joggal, intézményi rendszerrel, költségvetési renddel való kapcsolatokat. Másfelől úgy értelmezi, hogy a törvényként kihirdetés és a nemzetközi beszámolási rendszer közigazgatási rutinja teljesen elegendő az érvényesítéshez, a civilek és a kisebbségi, kulturális szervezetek bekapcsolása, tájékoztatása szükségtelen. A nemzetközi fórumokon a hazai kisebbségi jogra és önkormányzatokra hivatkozás már elegendő a sikerhez (l. például az ENSZ kisebbségi fórumának első ülészakát<sup>17</sup>), a rendszeres monitorozás helyett.

Vitatható, hogy miért ilyen rövid a többoldalú kulturális jogi kötelezettségek vizsgált listája, ám éppen az a cél, hogy világossá váljon: a (faji, etnikai, kisebbségi, nyelvi) megkülönböztetés tilalma, az egyenlő bánásmód követelménye és a kisebbségek kulturális (külön)jogai nem egyenműek. Noha a kormányzati jelentések zöme a kisebbségekről szóló

<sup>16</sup> A tagfelvételtől döntő szavazást 2009. május 12-én tartották meg New Yorkban. A Közgyűlési szavazás során Magyarország 131 szavazattal felvételt nyert a világszervezet legfontosabb, 47 tagú emberi jogi testületébe. Hazánkon túl a Kelet-Európai Csoportból Oroszország vált még a testület tagjává. A többi regionális csoportból a következő jelöltek nyerték el a lehetőséget a genfi testület munkájába való bekapcsolódásra: Szenegál, Mauritius, Nigéria, Kamerun, Dzsibuti; Jordánia, Kirgizisztán, Banglades, Kína, Szaúd-Arábia; Mexikó, Uruguay, Kuba; Norvégia, Belgium, USA. ([http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/emberi\\_jogok\\_vedelme/ensz\\_emberi\\_jogi\\_tanacs/](http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/emberi_jogok_vedelme/ensz_emberi_jogi_tanacs/))

<sup>17</sup> 2008. december 15–16-án Genfben került sor az ENSZ Kisebbségi Fórumának első ülésére, amelynek témája a kisebbségi oktatás jelentősége, az oktatáshoz való jog diszkriminációmentes biztosítása volt. Az ülést nagy nemzetközi érdeklődés kísérte. A magyar diplomácia sikerként könyvelhető el, hogy a Kisebbségi Fórum első ülésének elnöki posztjára Mohácsi Viktória EP-képviselői kérték fel. Mohácsi Viktória szakmai eredményei tanúsítják, mennyire fontos az oktatás szerepe és az oktatás adta lehetőség a kisebbségek életében. ([http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/emberi\\_jogok\\_vedelme/ensz\\_kisebbségi\\_forum/](http://www.mfa.gov.hu/kum/hu/bal/Kulpolitikank/emberi_jogok_vedelme/ensz_kisebbségi_forum/))

<sup>12</sup> Kihirdette az 1976. évi 9. tvr-rel.

<sup>13</sup> Szabó Vilmos államtitkár úr levele, 2009. augusztus 5. KüM.

<sup>14</sup> UN General Assembly Resolution 60/251 (15 March 2006) hozta létre.

<sup>15</sup> <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/upr/pages/uprmain.aspx>

beszámolóiban ezeket vegyíti, még ebből a rövid áttekintésből is kiderül, hogy a kulturális jogi progresszió igen csekély. További hiányosság, hogy a jelentések a hazai jogi követelményeket (Nektv.) és a nemzetközi jogi vállalásokat is együttesen kezelik, mintha azok is azonosak lennének, függetlenül a szóhasználat, a jogorvoslat, a jogalanyi körtől. Így nem csoda, hogy a kisebbségi jog politikai sikerre van ítélve minden hézaga ellenére.<sup>18</sup>

## 2. A bilaterális egyezmények

A biztosítási vizsgálat áttekintette Szerbiával, Horvátországgal, Szlovéniával, Romániával, Szlovákiával és Ukrajnával kötött, a kisebbségi kulturális jogokat kifejezetten vagy közvetlen érintő kétoldalú megállapodásokat. Azok eredményeit, működését a vegyes bizottságok<sup>19</sup> ajánlásai, jegyzőkönyvei alapján ítéltük meg.

A kisebbségek helyzetéről szóló legutóbbi, 2009 októberében előterjesztett kormánybeszámoló (J/10808) a kisebbségi vegyes bizottságok működésével kapcsolatban a következő megállapításokat teszi: „Az elmúlt években valamennyi működő kétoldalú kisebbségi vegyes bizottság ülésezett. (...) A kisebbségi vegyes bizottságok munkájának eredményeként valósulhattak meg olyan jelentős fejlesztések az elmúlt években, mint például a pécsi Horvát Iskola és a Peresznyén létesült Horvát Keresztény Múzeum beruházásai, a budapesti Sevcenko-szobor felállítása, a battonyai Román Iskola új épületének átadása, indulhatott el az új Szlovák Ház projektje Pilisszentkereszten”. 2008-ban a Miniszterelnöki Hivatal megemelt összegű kisebbségi koordinációs és intervenciós keretéből „95 millió Ft szolgált a kétoldalú kisebbségi vegyes bizottságok ajánlásaiban szereplő egyes feladatok megvalósításának támogatására”. Ezen összeg felhasználásáról azonban nem található tételes kimutatás a kormánybeszámolóban, bár a szöveges részben egyértelműen szerepel, hogy „a kisebbségi koordinációs és intervenciós keretből nyújtott 2007. és 2008. évi támogatásokról a 13. számú függelék ad tájékoztatást”. A kormánybeszámoló a vegyes bizottságok működésével kapcsolatban semmilyen problémát nem említ. Arra sem tér ki, hogy a magyar–szerb kisebbségi vegyes bizottság miért csak négy év szünet után ülésezett. A 2007–2009 közötti időszakot átfogó kiad-

<sup>18</sup> Mindezekre példa: Kisebbségi Kalauz 2010 – Miniszterelnöki Hivatal, Budapest, 2010.

<sup>19</sup> A vegyes bizottságok a két szerződő állam kormányzati és kisebbségi képviselőit, esetenként további szakértőket tömörítő tanácsadó, konzultatív testületek, amelyek összetételét, ülésezésének rendjét a kétoldalú egyezmények, valamint annak jegyzőkönyvei rögzítik.

vány<sup>20</sup> kiköszörüli ezt a csorbát: ebben a három évben a költségvetésben a Miniszterelnökség fejezetben kisebbségi koordinációs és intervenciós keret célú előirányzat szerepel, 38–80–195 millió forintos összegben, amely ezek szerint a vegyes bizottságok működése során felmerült kormányzati kötelezettségeket fedezi.

Általános vonás, hogy nehezen adható válasz arra az egyszerű kérdésre, vajon a hat szomszédos országgal kötött megállapodás szerint működő kisebbségi vegyes bizottságnak ki az elnöke. Ugyanis a 2118/2008. (VIII.27.) Kormányhatározat deregulálta a korábbi kinevezési határozatokat, a még érvényben lévőket pedig visszavonta<sup>21</sup> 2008. augusztus 28-ával. A megváltoztatott kinevezési rend lényege, hogy a miniszterelnök kapott felhatalmazást a kormánytól (delegált jogkör), hogy határozatban kinevezze és felmentse a gazdasági kérdésekkel foglalkozó vegyes bizottságok, valamint a kisebbségi kérdésekkel foglalkozó bizottságok tagjait és tisztségviselőit, az érintett miniszterek előterjesztésére. Ennek eleget tett a miniszterelnök, de csak a kétoldalú gazdasági bizottságok magyar tagozatainak elnökeit illetően<sup>22</sup>, míg egyebekben nem. Így a kormány fentebb idézett határozata utolsó, 8. pontja alkalmazandó: „*Jelen határozat, beleértve a 7. pontjának rendelkezéseit a korábban kinevezett bizottsági tagok és tisztségviselők megbízatását – az e határozatban meghatározott rend szerinti felmentésükig – nem érintik*”.

Túl azon, hogy ez a szövegezés értelemzavaró, kodifikációs szempontból is aggályos, mert nem veszi figyelembe, hogy a vegyes bizottságok összetételéről maguk a szerződések rendelkeznek, amelyeket a kormány nem írhat át. Különös körülményekre lenne szükség a kisebbségi közösségek delegáltjait illetően. Őket saját közösségük, önkormányzatuk javasolja, és esetükben a kormány általi (vagy delegált hatáskörben való) kinevezés és felmentés nem lehet azonos a közigazgatási szereplők tagként való megbízásával. Ugyanakkor szabályozatlan, hogy a kisebbség által delegált személyre miként tesznek javaslatot, miként hívják vissza, a jelölést mennyi idő alatt kell határozatban formálisan előterjeszteni. Különösen zavaró, hogy a már idézett kormányhatározat szerint – szűkítve a kisebbségi önkormányzatok jogkörét – az a látszat keletkezik, hogy a külügy-

<sup>20</sup> Kisebbségek Magyarországon, 2007–2009. Összeállította Ispánovity Márton, Budapest, 2010.

<sup>21</sup> 1087/2006. (IX.5.) Kormányhatározat a vegyes bizottságok elnökeinek társelnökeinek kinevezéséről és az előző társelnökök felmentéséről, 2203/2006. (X.5.) Kormányhatározat a Szerbiával és Montenegró Minisztertanácsával között, kormányközi vegyes bizottság magyar társelnökének kinevezéséről.

<sup>22</sup> Például 50/2009. (VII.29.) ME határozat, 49/2009. (VII.23.) ME határozat, 46/2008. (X.8.) ME határozat.

miniszternek és az egyéb érintett minisztereknek a kormányfőhöz benyújtandó kinevezési előterjesztése feltételezné az előterjesztők egyetértését, jóváhagyását a kisebbségi képviselőt illetően. Másfelől, mivel a bizottságok vezetőinek kiletét csak a Magyar Közlöny olvasói ismerhetik meg. Egyebekben a bizottság működését figyelni kívánók nem juthatnak hiteles adathoz, hogy adott időpontban ki és milyen döntés alapján társelnöke, titkára (tisztviselője) egy-egy vegyes bizottságnak. Végül kifogásolható, hogy a kinevezés határozatlan idejű, a helyettesítés szabályozatlan, holott a majdnem két évtizedes gyakorlatból már látható, hogy általában egy évnél rövidebb működési megbízás értelmetlen, akadályoztatás esetén pedig egyértelmű megoldásokat kell nyújtani. A biztos vizsgálatában átnézett hatvan dokumentum csak részben teszi lehetővé annak meghatározását: mely bizottság, milyen összetételben, mikor ült össze, milyen ajánlásokat fogadott el, és azoknak miként szereztek érvényt vagy netán halasztották el azok végrehajtását. A transzparencia, a nyilvánosság elemi szintű elvárás egy közpénzből működtetett intézményi rendszerrel szemben, ugyanakkor sem az érintett tárcák honlapja, sem a jogszabályok gyűjteménye nem biztosítja, hogy a legfontosabb információk egy-egy kisebbség jog védelmét, kulturális örökségének megóvását illetően hozzáférhetőek legyenek.

Minderre alapozta a kisebbségi biztos, hogy sérült a Nektv.-ben biztosított azon jog, miszerint egyéni jogként és közösségként is zavartalan kapcsolatokat tarthat fenn a kisebbség a nyelvnemzetével, anyaországával, annak állami intézményeivel (14. §), miközben a nemzetközi kapcsolatok kiépítése és fenntartása a közösség alapjai közé tartozik (19. §).

A bizottságok létesítése, egyes ajánlásaik és annak a kormányzati felelősök közti végrehajtási célú kiosztása megjelenik a hivatalos lapban, ám erre nem is minden esetben kerül sor. Amennyiben mégis, az rendkívül formális feladatkiosztást és -követést jelent. További kérdés, vajon miért csak a Határozatok Tárában – azaz csak a kormányzati szint számára elérhető – hivatalos lapban és miért több éves késéssel jelennek meg egyes kisebbségi vegyes bizottsági ajánlások, sőt gyakran összevont formában.<sup>23</sup> Feltűnő, hogy számos esetben az ajánlások tartalma nem, csak annak címző szerű összefoglalása jelenik meg a hivatalos lapban, az utóbbi években legalább egyéves késéssel teszik közzé az ajánlásokat, ide értve a felelősök

megnevezését és a határidők meghatározását. Ez önmagában komolytalaná teszi az ajánlásokat, illetve a megvalósítás szándékát. A kormányzati felelősök és különösen a határidők jelölése azért is formális, mert a határidők zöme „folyamatos”, „az illetékes miniszter” számára. Nem látható az adott kormányhatározatokból, hogy valóban számon kéri-e ezeket az ajánlásokat, éppen az említett formalitások miatt. Másfelől az elérhető jegyzőkönyvek és ajánlások visszatérő, ismétlődő elemei alapján egyértelmű, hogy azok nem jelentéktelen hányada nem valósult meg. Az érintett főhatóságok honlapján pedig csak kivételesen lelhetők fel vegyes bizottsági jegyzőkönyvek, amelyekből a folyamat a külső érdeklődő számára is megérthető volna.

További általános jellegzetesség, hogy nem alakították ki a vegyes bizottságok működtetésére vonatkozó átlátható, szabályozott rendszert az érintett tárcáknál. Elsősorban a technikai lebonyolításhoz és az igazgatási feladatokhoz szükséges felelősségi rendszer jött létre, míg a koordináció, a költségtervezés, a monitorozás és a rendszerezett adatgyűjtés – nagyrészt a kisebbségi ügyekben történt kormányzati felelősségi rendszer többszörös változtatásával, a megfelelő központi hivatal megszűnésével – nem stabilizálódott.

A Külügyminisztérium végzi az ülések előkészítését a területi főosztályok, külképviseletek adataira is támaszkodva, összegzést készítve a korábbi ülésen rögzített ajánlások megvalósulásáról (külföldön), összegyűjtve az újabb téma- és napirendi javaslatokat. Az üléseken részt vesznek a külügyi tárca képviselői, míg a Magyarországon tartott üléseken a külképviseletek munkatársai. Fontos jelezni, hogy például Romániában kisebbségi ügyekkel megbízott szakdiplomata is tevékenykedik. A Külügyminisztérium nyilvántartást vezet a hat kisebbségi vegyes bizottságról, ide értve azok létesítő jogi dokumentumát, a testület magyar tisztviselőit, a kinevezésükről szóló döntést, a felelős magyar szerv kijelölését, a tagokat delegáló magyar szervek nevét, valamint az ülések időpontját. A vegyes bizottság titkárát a KüM vagy a MeH biztosítja. Ugyanakkor maga a tárca is felveti, hogy „írásos rend nincs a feladatok lebonyolítására, azonban a minisztérium, illetőleg a főosztályok feladat- és hatáskörét szabályozó normák, valamint a tárcák közötti koordináció kapcsán kialakult gyakorlat megfelelő alapot ad a feladatok hatékony elvégzéséhez”. Nem vitatva a gyakorlat reguláló szerepét, a kormányzati munkamegosztás változásai miatt, a kisebbségi jogok gyakorlásának érvényesítését, védelmét és ellenőrzését nehezíti a szabályozatlanság, valamint a nyilvánosság hiánya.

A kisebbségi vegyes bizottságokat a Miniszterelnöki Hivatal kisebbség- és nemzetpolitikáért felelős szakállamtitkársága működtette 2010 májusáig, a vegyes bizottságok társelnöke a szakállamtitkár volt. Ez a működtetés azt jelentette, hogy a szakállamtitkárság feladata volt az egyes

<sup>23</sup> L. pl. 2138/2000. (VI.22.) Kormányhatározat, 2049/2008. (IV.24.) Kormányhatározat a Magyar–Szlovén Kisebbségi Vegyesbizottság IX., a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyesbizottság VII. és a Magyar–Ukrán Kisebbségi Vegyesbizottság XIII. ülésén elfogadott ajánlások Kormány általi jóváhagyásáról, vagy legutóbb az 1083/2010. (IV.9.) Kormányhatározat a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyesbizottság XI., a Magyar–Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság XI. és a Magyar–Szerb Kisebbségi Vegyes Bizottság III. ülésén elfogadott ajánlások jóváhagyásáról (összesen fél oldalban).



kisebbségi vegyes bizottságok üléseinek előkészítése, a két ülés között a tárcák jelentéseinek összegyűjtése, azok alapján készült el a beszámoló. Egyeztetette továbbá az ülésen készült jegyzőkönyvekben szereplő ajánlások megvalósítását. A szakállamtitkárság végezte az ajánlások kormányhatározatként való előterjesztésére és megerősítésére vonatkozó intézkedéseket, továbbá a társállamtitkárok a végrehajtást illető késedelem esetén javaslatot tehetnek az elfogadott ajánlások teljesítésére. Túl a már említett nyilvánosságra vonatkozó hiányosságokon, nem ismert, hogy az ajánlásokban szereplő jogalkotási, szervezési és költségvetési következmények miként kerülnek be az adott tárca/tárcák döntéshozatalába. A MeH szakállamtitkárának tájékoztatása szerint<sup>24</sup> „az ajánlások elfogadása esetén a feladatokhoz szükséges forrásokat a tárcáknak a költségvetésükben tervezni kell”, ám ennek határideje, nagyságrendje, megalapozása nem szabályozott, csupán általánosságban érvényes a kijelentés.

Az oktatást érintő témakörök voltaképpen minden vegyes bizottsági ülés napirendjén szerepelnek, és a megfogalmazott ajánlások jelentős része a kisebbségi oktatás minőségének a javítására, a kétnyelvű és az anyanyelvű oktatás kiterjesztésére, az ehhez szükséges szakmai feltételekre (anyanyelvi pedagógusok, tananyagok, tankönyvek), valamint a kis létszámú nemzetiségi közoktatási intézmények fenntartási támogatására összpontosítanak, különös tekintettel a kétnyelvű és a teljes anyanyelvű iskolák stabil működtetésére. A másik közös tárgyköre a vegyes bizottsági működésnek a nemzetiségi kultúra, különösen az anyanyelvi kultúra. E szempontból a nemzetiségek által lakott településen a művelődési házak megfelelő színvonalú fenntartása, a kulturális és tájékoztató központok működtetése, az egyéb nemzetiségi kulturális objektumok, közgyűjtemények, színházak életben tartása, a kisebbségi kutatóintézetek és műhelyek, az anyanyelvű lapok, internetes portálok és média támogatása áll a középpontban. Az ajánlások e körben születnek zömmel, és a teljesítésről szóló beszámolók is nagyrészt ezekkel foglalkoznak.

Összességében megállapítható, hogy a kisebbségek kulturális jogainak két-és többoldalú nemzetközi egyezmények révén történő érvényesítése szabályozási és intézményi oldalról hiányos. Az elmúlt két évtizedben sem teremtődött meg itthon a kisebbségi közösségek delegálására, a vegyes bizottsági összetételre, a szakmai/vegyes bizottsági működésre és a megfogalmazott ajánlások teljesítésére, azok kormányzati koordinálására és értékelésére vonatkozó átlátható rend. Jelentős hiányok vannak a működést érintő társadalmi nyilvánosság területén, ide értve a közpénzből működtetett vegyes bizottsági és együttműködési rendszer hatékonyságát érintő pénzügyi tervezési és beszámolási feltételeket.

<sup>24</sup> Gémesi Ferenc szakállamtitkár úr levele, 2009. július 11. MeH.

### 3. Néhány példa a kétoldalú együttműködés gyakorlatára

A Szerbiával és Montenegróval kötött kisebbségvédelmi megállapodás<sup>25</sup> – hasonlóan egyébként az oktatási, tudományos, kulturális, sport-és ifjúsági egyezményben<sup>26</sup> foglaltakhoz – a Magyar Köztársaságban élő szerb kisebbség és a Szerbia és Montenegróban élő magyar kisebbség jogainak biztosításáról szól. Szerbia és Montenegró államszövetsége 2003. február 4-én alakult, és 2006. május 21-én bomlott fel. Emiatt is kérdéses, hogy az egyezmény valójában milyen kisebbségi közösségekre, egyénekre alkalmazandó, hiszen Montenegróban aligha élnek magyarok, nincs magyar kisebbség, annak ráadásul szervezetei sem igazán létezhetnek. Nem vitatva a felek jóhiszeműségét és a megállapodás gesztus értékét, a megállapodás módosítása vagy nyilvános értelmezése indokolt lenne a személyi (szervezeti) hatály tekintetében.

2009 májusában, négy év szünet után újból ülésezett a magyar szerb kisebbségi vegyes bizottság. Az akkori híradás szerint az ülésen ígért hangzott el arra nézve, hogy „Budapesten, a Nagymező utcában már ebben az évben létrejön egy szerb kulturális központ, s oda költözik a jelenleg a Ráckeve melletti Lóréven működő szerb színház”. 2009 októberében valóban átadták a Szerb Információs és Dokumentációs Központot, amelynek egyik terme színielőadások céljára is használható. A színjátszáshoz azonban nem csak színpadra, hanem egyéb kiszolgáló helyiségekre is szükség van (például kelléktár, öltözők), ezek azonban már nem férnek el ebben az épületben. A szerb közösség tehát továbbra is egy saját fővárosi színház-épület biztosítását kéri. Ez az igényük azonban a bizottsági ülés jegyzőkönyvéből nem tűnik ki.

A Horvátországgal kötött alapszerződés is kimondja, hogy a sajtótermékek, kiadványok a másik ország nyelvén szabadon átvihetők vámmentesen a határon, szabadon forgalmazhatók.<sup>27</sup> Ehhez képest 2000-ben azt sérelmezik a kisebbségi vegyes bizottság ülésén, hogy „a magyar és a horvát iskolák számára szervezeten érkező újság, folyóirat- és könyvszállítmányok, valamint kép- és hanghordozók” nem élvezik a vámmentességet, ezért kérik azok biztosítását.<sup>28</sup> Aggályos, hogy nem érezhető a szervezett, átlátható végrehajtási rend a vegyes bizottsági ajánlások körében. Például a 2000-ben, majd 2007-ben is ugyanazt kérte a magyarországi horvát közös-

<sup>25</sup> A 2005. évi IV. törvény hirdette ki.

<sup>26</sup> A 163/2007. (VI.27.) Kormányrendelet, valamint a 164/2007. (VI.27.) Kormányrendelet hirdette ki e két entitásra vonatkozóan.

<sup>27</sup> 1995. évi XLVII. törvény hirdette ki, 19. cikk.

<sup>28</sup> 2065/2000. (III.29.) Kormányhatározat a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság IV. ülésének ajánlásairól,

ség: támogassák a pécsi horvát oktatási intézmények egy központi intézménybe való elhelyezését, illetve jelzik, hogy a pécsi Miroslav Krleža óvoda, általános iskola, gimnázium és diákotthon felújítására kapott 60 millió Ft nem elegendő. A 2007-ben benyújtott további pályázati kérelemtől, valamint az egyéb uniós forrásoktól függ a rekonstrukció. „A két fél vizsgálja meg a lehetőségét uniós pályázati források igénybevételének”, valamint „korábbi vállalásai teljesítésével járuljon hozzá a létesítmény mielőbbi befejezéséhez”.<sup>29</sup> A hercegszántói kétnyelvű horvát iskola és diákotthon zavartalan működését is kérték 2000-ben és 2001-ben is ugyanúgy, miként a forrásokat a pécsi horvát színházhoz.<sup>30</sup> A folyóirat- és könyvkiadás hiányos támogatása szintén rendszeresen előforduló gond 2000-ben, 2001-ben és 2007-ben is. „A felek támogassák mindkét érintett kisebbség három-három irodalmi vagy tudományos művének kiadását, amire az elmúlt időszakban nem került sor”.<sup>31</sup> Mivel a Hrvatski Glasnik című lapot évente azonos összegben támogatták, az infláció miatt ez nem elég, így „a magyar fél biztosítson az igényeknek megfelelő támogatást a magyarországi horvátok hetilapja zavartalan megjelenéséhez.”<sup>32</sup>

A támogatások tervezése, folyósítása és hatékonysága nem ítéhető meg, mivel egyetlen ajánlásokat megerősítő kormánydöntésnél sem szerepel arra utalás, hogy miként egyeztetnek előtte az igények felmérésében a kisebbségi önkormányzatokkal, költségvetési és szakmai szervezetekkel. Azt pedig nem tekinthetjük rendszerszerű megoldásnak, hogy a kormány „*felhívja az érintett miniszterek figyelmét az ajánlásokban foglalt intézkedések folyamatos végrehajtására, illetve a továbbra is hatályos feladatok esetén az ezekhez szükséges anyagi eszközök nevesített tervezésére a minisztériumok költségvetésében a 2008. és azt követő években.*”<sup>33</sup> Hiányos tehát a vegyes bizottsági ajánlásokban érintett kiadások tervezése, átadása és a feladatok számonkérése.

A *Szlovákiával* 1995-ben kötött alapszerződés hozta létre – többek között – a nemzeti kisebbségek védelme „és a hozzájuk tartozó személyek jogainak védelme területén” az „ajánlási joggal felruházott kormányközi vegyes bizottságot”.<sup>34</sup> Ennek teljesítési rendjét egy külön jegyzőkönyvben

rögzítették a felek<sup>35</sup>, miszerint rendszeresen értékelni kell a szerződésben vállalt teljesítését, és ezt a külügyminiszterek koordinálják. E célból legalább évente találkoznak (II. cikk). Ugyanakkor „a nemzetiségi kisebbségi vegyes bizottság nemzeti tagozataiban helyet kap a Magyar Köztársaságban élő szlovák és a Szlovák Köztársaságban élő magyar kisebbség által delegált képviselő is” (IV. cikk), ám azt sem itt, sem más hozzáférhető dokumentumban nem szabályozták, hogy ez a jelölés, delegálás, annak visszavonása, az arról lemondás miként történik, illetve mi a teendő, ha a kisebbségi tagot mégsem vonják be a vegyes bizottság munkájába. Ez tehát megkérdőjelezi a kisebbségi részvételi jogot. További sajátossága a vegyes bizottságoknak, hogy „évente két alkalommal vagy igény szerint találkoznak” (V. cikk), ide sorolva a kulturális, az oktatási és tudományos, valamint a kisebbségi ügyekkel foglalkozó vegyes bizottságokat is. Ebből csak az évi egy találkozás valósul meg évek óta, felmerül tehát a kérdés, hogy valóban csak ilyen rendszerességű találkozókra van-e igény? Ugyanakkor a kifejezetten kisebbségi kulturális támogatásról szóló megállapodás<sup>36</sup> szintén a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság feladatává teszi, hogy évente áttekintse e megállapodás végrehajtását (6. cikk). Ez is azt támasztja alá, hogy a bizottság működtetését hosszabb távon is csak évi egy találkozóra kívánják szorítani.

A biztos szerint a kisebbségi jog sérelmét jelenti, ha a kisebbségeket érintő döntések előkészítésébe, monitorozásába – a Nektv. alapján – nem vonják be e közösségeket. Ezt maguk a kisebbségek is sérelmezték, hiszen ajánlásban mondták ki: „lehetővé kell tenni a magyarországi szlovák nemzeti kisebbség képviselőinek és a szlovákiai magyar kisebbség képviselőinek részvételét az összes magyar–szlovák vegyes bizottságban.”<sup>37</sup> Ugyanitt kérték, hogy „minden év június 30-ig kölcsönösen meg kell küldeni az állami költségvetésből a magyarországi szlovák nemzeti kisebbség, illetve a szlovákiai magyar kisebbség támogatására fordított pénzügyi eszközökről szóló tájékoztatót”.

A vegyes bizottsági ajánlásokban 1999-ben ugyanúgy visszatérő momentum, mint 2005-ben: a szlovák nemzeti kisebbségi regionális kulturális központ létesítése, a Szlovák Kutató Intézet támogatása, a kisebbségi mű-

<sup>29</sup> 2065/2000. (III.29.) Kormányhatározat, Jegyzőkönyv a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság IX. üléséről (2007. május 2.).

<sup>30</sup> 2065/2000. (III.29.) Kormányhatározat, 2179/2001. (VII.13.) Kormányhatározat.

<sup>31</sup> 2065/2000. (III.29.) Kormányhatározat.

<sup>32</sup> Jegyzőkönyv a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság IX. üléséről (2007. május 2.).

<sup>33</sup> L. például a 2086/2007. (V.23.) Kormányhatározatot, amely „jóváhagyólag tudomásul veszi” a Magyar–Horvát Kisebbségi Vegyes Bizottság 2007. május 2-án, Zágrábban megtartott IX. ülésén elfogadott ajánlásokat, ám az érintett miniszterekhez intézett felhíváson túlmenően semmit nem szól azok végrehajtásáról.

<sup>34</sup> Kihirdette az 1997. évi XLIII. törvény, 15. cikk.

<sup>35</sup> 1999/2. Nemzetközi Szerződés a külügyminiszterektől: Jegyzőkönyv a Magyar Köztársaság Külügyminisztériuma és a Szlovák Köztársaság Külügyminisztériuma között a jószomszédi kapcsolatokról és a baráti együttműködésről, 1995. március 19-én, Párizsban aláírt Szerződés teljesítésének elősegítését szolgáló mechanizmus létrehozásáról.

<sup>36</sup> 44/2009. (III.4.) Kormányrendelet a Magyar Köztársaság Kormánya és a Szlovák Köztársaság Kormánya között a nemzeti kisebbségek kölcsönös oktatási és kulturális támogatásáról szóló megállapodás kihirdetéséről.

<sup>37</sup> 2122/2000. (V.31.) Kormányhatározat, amelyet nem tudni miért, deregulált az 1067/2004. (VII.8.) Kormányhatározat.

emlékek megóvása, a kisebbségi könyvtárakban az informatikai fejlesztés.<sup>38</sup> Jól jellemzi ezt a gyakori „helyben járás” Jan Kollár evangélikus lelkész emléktáblájának ügye.<sup>39</sup> A Kormány 2001-ben határozattal erősítette meg a vegyes bizottság III. ülésén elfogadott azon ajánlást, hogy Budapesten méltó helyen állítsanak emléktáblát Jan Kollárnak. Egy 2006-ban elfogadott újabb kormányhatározat felhívta az érintett miniszterek figyelmét az ajánlásokban foglalt intézkedések folyamatos végrehajtására, és külön nevesítette Jan Kollár emléktáblájának elhelyezését is. Az eredeti elképzelés szerint erre a Deák téri Evangélikus Templomban került volna sor, ám ez az ajánlás a mai napig nem valósult meg. A Magyarországi Evangélikus Egyház törvénye szerint a presbitérium hatáskörébe tartoznak mindazok az ügyek, amelyek nincsenek az egyházközségi közgyűlés hatáskörébe utalva. A presbitérium már évekkel ezelőtt úgy döntött, hogy egykori előjárói előtt közös emléktábla állításával tisztelgjen. A Deák téri Egyházközség igazgató lelkésze végül jelezte, hogy Jan Kollár emléktáblája ügyében a közgyűlés vagy a presbitérium jogosult dönteni, de eddigi ismeretei szerint a Magyar Kormánytól „nem érkezett hivatalos megkeresés”.

Ezek a kiragadott példák jól illusztrálják, hogy nem feltétlenül a kiadások nagysága miatt késik vagy marad el a vállalatok megvalósítása, hanem a koordináció, a monitorozás, a pénzügyi tervezés gyengeségei okán is.

A *Romániával* 1996-ban létrehozott alapszerződés kimondja, hogy rendszeresen figyelemmel kell kísérni az átfogó jellegű barátsági és szomszédsági megállapodásban foglaltak megvalósulását. „E célból a jelen Szerződés 5. cikkében említett rendszeres konzultációk keretében megvizsgálják a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kétoldalú együttműködés kérdéseit is, amelyek e Szerződés alkalmazásából adódnak, és létrehozhatnak egy kormányközi szakértői bizottságot.”<sup>40</sup> Nem szabályozták ugyanakkor, hogy ebbe a vizsgálódásba be kell vonni a kisebbségi közösségek képviselőit, bár a Nektv. értelmében a participációs jogot biztosítani kell a kisebbséget érintő ügyekben. Ettől független az a kötelezettség, hogy az aktív partnerségi együttműködés keretében létrehozták a kormányközi Vegyes Bizottságot, amely rendszeresen értékeli a két ország közötti megállapodások végrehajtásának módját, javaslatokat és ajánlásokat tesz a két ország

együttműködési prioritásainak cselekvési irányaira, az aktív partnerségbe bekapcsolandó területekre.<sup>41</sup> Az érintett minisztériumok keretében működő szakbizottságokat állítottak fel, például a kisebbségi, a kulturális és tudományos ügyekre, de továbbiakat is alakíthatnak ad hoc módon. Ezek azonban „láthatatlanok”, működésük nem nyilvános. Ugyanakkor a Vegyes Bizottság – a Működési Szabályzat alapján – évente kétszer ülésezik, társelnöke a külügyminiszter, saját titkára van, társelnöki előterjesztéseket vitatnak meg legalább 30 nappal korábban kiküldött javaslatok alapján. A grémium összetételét a két külügyminiszter határozza meg. „A Vegyes Bizottság társelnökei, szükség szerint, a Vegyes Bizottság ülészakára meghívhatják a két ország magyar, illetve román nemzeti kisebbsége szervezetének képviselőjét” (4. cikk). A Nektv. alapján az előzetes konzultációhoz akkor is joga van a kisebbségi közösségnek, ha az ülésre képviselőjüket nem hívják meg. Nem látható azonban sem ennek, sem a nyilvánosság tájékoztatásra vonatkozó követelményének a teljesülését, habár a „felek a Vegyes Bizottság és a szakbizottságok működéséről rendszeresen tájékoztatják a közvéleményt” (6. cikk). A közvélemény csupán arról értesülhetett, hogy a külügyi vezetők új tartalmat kívánnak adni a magyar–román kisebbségi vegyes bizottság munkájának, áttekintve például a kisebbségi sajtóorgánumok támogatásának az ügyét.<sup>42</sup>

Az *Ukrajnával* megkötött alapszerződés<sup>43</sup> 17. cikke a két országban élő nemzeti kisebbségeket nem határozta meg, így tehát valamennyi kisebbség etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának kölcsönös védelmét, erősítését nevezte meg célként. A szerződéshez kapcsolódó Jegyzőkönyv értelmében felállított kisebbségi vegyes bizottság évenként kétszer ülésezik (Jegyzőkönyv 2. pontja), noha a hozzáférhető adatok alapján ez nem valósult meg. További ellenmondás, hogy a Jegyzőkönyv olyan felelős szervezeteket nevez meg, amelyek ma már régóta nem léteznek (Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal, külügyminiszter-helyettes).

A magyar–ukrán bizottság 1993 és 2003 között rendszeresen ülésezett, majd 2007-ig egy hosszabb szünet következett. A legutóbbi ülés 2008 szeptemberében volt Ungváron. A halogatást, a jegyzőkönyveket, a

<sup>38</sup> 2163/2006. (IX.20.) Kormányhatározat a Magyar–Szlovák Kisebbségi Vegyes Bizottság V. ülésén született ajánlások megerősítéséről.

<sup>39</sup> Jan Kollár (1793–1853) szlovák evangélikus lelkész, költő, esztéta, népdalgyűjtő, a szlovák nemzeti öntudatra ébredés egyik nagy alakja. 1819-től 30 éven át a Deák téri evangélikus egyházközség lelkésze volt. Petőfi Sándort egy éven keresztül tanította, és a konfirmációra is ő készítette fel. Az 1849-es szabadságharc alatt Bécsbe menekült, és nem tért vissza Budapestre.

<sup>40</sup> 1997. évi XLIV. törvény a Magyar Köztársaság és Románia között a Temesvárott, 1996. szeptember 16-án aláírt, a megértésről, az együttműködésről és a jó szomszédságról szóló Szerződés kihirdetéséről.

<sup>41</sup> 1997/10. Nemzetközi Szerződés a külügyminisztertől: a Magyar Köztársaság Kormánya és Románia Kormánya között, a Magyar Köztársaság és Románia közötti együttműködési és aktív partnerségi kormányközi Vegyes Bizottság létrehozásáról szóló, 1997. március 12-én aláírt Jegyzőkönyv.

<sup>42</sup> KÜM közlemény, 2009. április 29.

<sup>43</sup> 1995. évi XLV. törvény a Magyar Köztársaság és Ukrajna között a jó szomszédság és az együttműködés alapjairól Kijevben, az 1991. évi december hó 6. napján aláírt szerződés kihirdetéséről. Ennek melléklete a Nyilatkozat a nemzeti kisebbségek jogainak biztosítása területén, valamint a Jegyzőkönyv a Nyilatkozat alkalmazásáról.

bizottság munkáját élesen bírálta az ungvári egyetem egyik vezetője.<sup>44</sup> A Magyarországi Ukránok Kulturális Egyesülete 2001-ben úgy fogalmazott, hogy „egyes teljesületlen kérdések egyik jegyzőkönyvből a másikba vándorolnak, mint például az, hogy megfelelő helyiséget utaljanak ki a Magyarországi Országos Ukrán Önkormányzatnak. [...] Úgy véljük, ennek a bizottságnak van jövője, mert még nagyon sok a megoldatlan kérdés.”<sup>45</sup> Az Országos Ukrán Önkormányzat elhelyezése végül csak 2003-ban rendeződött, egy 100 millió forintos költségvetési támogatás révén. A vegyes bizottság ülésein a visszatérő kérdések közt szerepel az országos önkormányzati ingatlanjuttatás, az ukranisztikai tanszék létesítése az ELTE és a DTE keretében, a jelentős személyiségeknek szóló emléktáblák elhelyezése, kikérve egyébként a kulturális jellegű szobor, emléktábla, emlékjel állításánál az országos önkormányzat véleményét.<sup>46</sup>

A *Szlovéniával* megkötött alapszerződés<sup>47</sup> szintén intézményesíti a külügyminiszterek éves, értékelő, monitorizáló jellegű találkozóját, bár annak nyilvánosságáról nincs szabály. A kisebbségvédelmi egyezmény,<sup>48</sup> amely létrehozta az évente legalább kétszer ülésező kormányközi vegyes bizottságot, szintén hallgat a nyilvánosság biztosításáról és annak módjáról (15. cikk). A magyar fél számára megfogalmazott ajánlások közt visszatérő elem volt a felsőszölnöki központi általános iskola kétnyelvűvé alakítására vonatkozó, a szlovén nyelvű rádióadás, illetve szentgotthárdi rádió (stúdió) működtetési támogatására, valamint a Rába-vidéki szlovén kisebbség művelődési házainak rekonstrukciójára vonatkozó kérés.<sup>49</sup> Elgondolkodtató, hogy ezekről a zömmel helyi, de legfeljebb regionális léptékű intézményekről kormány szinten tesznek vállalást, ám az eredmény hat-nyolc év alatt vagy még akkor sem garantált. A vegyes bizottság ajánlásai közül a

<sup>44</sup> MTI, Pikáns fűszerezéssel indul a Magyar–Ukrán Kisebbségi Vegyes Bizottság ülése, 2008. szeptember 18.

<sup>45</sup> [www.ukrajinci.hu/egyesulet/bizodsag.html](http://www.ukrajinci.hu/egyesulet/bizodsag.html) (beszámoló a 2001. április 3–4-én Ukrajnában tartott ülésről).

<sup>46</sup> 2111/2000. (V.31.) Kormányhatározat a Magyar–Ukrán Kisebbségi Vegyesbizottság IX. ülésén elfogadott ajánlásairól, 2106/2002. (IV.12.) Kormányhatározat a Magyar–Ukrán Kisebbségi Vegyesbizottság XI. ülésén elfogadott ajánlásairól.

<sup>47</sup> 1995. évi XLVI. törvény a Magyar Köztársaság és a Szlovén Köztársaság között Budapesten, 1992. december 1-jén aláírt barátsági és együttműködési szerződés kihirdetéséről.

<sup>48</sup> 1996. évi VI. törvény a Magyar Köztársaságban élő szlovén nemzeti közösség és a Szlovén Köztársaságban élő magyar nemzeti közösség külön jogainak biztosításáról szóló, Ljubljánban, 1992. november 6-án aláírt egyezmény kihirdetéséről.

<sup>49</sup> 2138/2000. (VI.22.) Kormányhatározat a Magyar–Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság V. ülésén elfogadott ajánlásokról, 2270/1999. (X.22.) Magyar–Szlovén Kisebbségi Vegyes Bizottság IV. ülésén elfogadott ajánlásokról, 2175/2005. (VIII.26.) Kormányhatározat a szomszédos országokkal kötött kisebbségvédelmi megállapodások alapján működő kisebbségi vegyes bizottságok tevékenységéről és ajánlásairól.

megvalósultak közé tartozik, hogy a Felsőszölnöki Kossics József kétnyelvű iskolában a 2005/2006-os tanévtől, az első osztálytól kezdődően bevezették a kétnyelvű oktatási rendszert, a tanulók a szlovén nyelv és irodalom tárgyak mellett a környezetismeret, ének-zene, rajz, technika és testnevelés tárgyakat tanulják magyar és szlovén nyelven is.

#### 4. Ajánlások és válaszok

A kisebbségi biztos a kisebbségi kulturális jogok terén feltárt visszasságok orvoslása és megelőzése érdekében ajánlásokat tett a Kormány számára.

Elsőként rámutatott, hogy a költségvetés változatlan (bázisalapú) tervezési és elszámolási struktúrája, valamint az etnikai adatkezelés szűkítő értelmezése miatt a kisebbségekre fordított kiadások összegzése, áttekintése lehetetlen. Ez akadályozza nem csak a Nektv., hanem a nemzetközi vállalatok progresszív teljesítésére vonatkozó beszámolást, és persze a kiadások tervezését. Ezért rövid távon szorgalmazni kell, hogy célvizsgálatok (pl. az ÁSZ, KEHI részéről) tekintsenek át egy-egy kisebbségi intézményi szektort, és annak adatai alapján lehessen indexálással, szakértői beccsel a költségvetési kiadási arányokat a kormányzati jelentésben szerepeltetni a kisebbségekre fordított kiadásként. Ez tehát módszertani újítást jelentene. Hosszabb távon pedig sürgette a kisebbségi intézményi finanszírozás (tervezés, elszámolás) új alapokra helyezését, valamint az etnikai egyéni és statisztikai adatkezelést (pl. egyes támogatott szolgáltatást igénybe vevők köre, összetétele), megfelelő jogszabályok megalkotásával. Mindehhez szükséges lenne, hogy a kormány és az ellenőrző szervek közösen dolgozzanak ki tervezési és ellenőrzési módszertant a kisebbségekre vonatkozó költségvetési finanszírozás tervezését, számba vételét illetően.

A társadalompolitikai miniszter<sup>50</sup> erre úgy reagált, hogy a kisebbségpolitikáért felelős állami szerv már több kísérletet tett az átláthatóság javítását szolgáló költségvetési tervezés, szerkezeti lépések megtételére, de „ezt a kisebbségi oldal nem támogatta”. Ezzel aligha lehet a nemzetközi szinten megvédeni a jogalkotói, költségvetési, statisztikai rendre vonatkozó mulasztásokat.

Az Európai Regionális vagy Kisebbségi Nyelvi Karta – mint a kisebbségek kulturális örökségét hordozó nyelv megőrzésében, használatában kiemelkedő nemzetközi egyezmény terén tett vállalatok foglalata – nem ronthatja le a Nektv.-ben szereplő rendelkezéseket. Ezért a biztos

<sup>50</sup> A Kormány nevében Kiss Péter válasza, 2010. április 30.

javaslata az, hogy felül kell vizsgálni: a Kartában szereplő, nyolc nyelvre vonatkozóan tett vállalások miként viszonyulnak egymáshoz, mi a többletkötelezettség a Nektv.-ben és az ágazati szabályokban (pl. Ket., Be., Pp.) található nyelvhasználati követelményekhez képest. Ha nincs ilyen többletkötelezettség, akkor a Kartát mielőbb ki kellene terjeszteni az összes kisebbségi nyelvre, különbségtétel nélkül. Másfelől át kell tekinteni, hogy a Karta és a Nektv. személyi hatálya közti eltérés (kisebbségi nyelvet használó személy lényegében állandó lakosként; elismert kisebbséghez tartozó magyar állampolgár) miként kezelhető, a Nektv. hatálya alá nem tartozóknak mely jogokat és miként lehet biztosítani.

A miniszteri válasz szerint a hazai törvények (Nekt., eljárási kódexek) „összességükben több egyéni és közösségi jogot biztosítanak a 13 hazai nemzeti és etnikai kisebbségnek, de ezt perszonális alapon teszik, és fő szabályként egyéni jogként, szemben a Karta területi elvű szabályozásával. A közelmúltban végzett felmérés szerint nincs igény a nemzeti kisebbségek részéről a Karta hatályának további kisebbségi nyelvre történő kiterjesztése iránt.” Ezek szerint a kiterjesztés (és a Karta ratifikációja) eddig is felesleges volt, mivel a hazai szabályok többletet nyújtanak, és éppen azokra van igény.

A Karta időszakos beszámolójának elkészítése és nyilvánossága nem alapszik rögzített szabályokon vagy stabil gyakorlaton. Ennek pótlására ajánlotta a biztos, hogy az országjelentés adatai támaszkodjanak a Kormánynak az Országgyűlés részére, a Nektv. alapján kötelező időszakos beszámolója adataira, valamint más nyilvános, megbízható adatokra; az országjelentés tervezetére az országos kisebbségi önkormányzatok tehesenek észrevételt, az észrevétel kerüljön bele a jelentésbe (mellékletébe); az országjelentés tervezetét juttassa el a Külügyminisztérium a kisebbségi ombudsmannak, akinek véleményét szintén csatolják a jelentéshez (mellékletként); a Miniszteri Bizottság ajánlásait pedig juttassák el (megfelelő fordításban) az országos kisebbségi önkormányzatokhoz.

A miniszteri reagálás lényege e téren, hogy a tárcák és állami szervek közigazgatási egyeztetése és a bekért kisebbségi szervezeti adatok révén beszerzett adatokat senki sem kérdőjelezte meg, a kormánybeszámoló pedig eleve olyan műfaj, hogy „magában foglalja a szabadságot, hogy a jelentéstevő maga döntsön a saját jelentése tartalmáról”. A Karta szakértői bizottsági értékelése és az ET Miniszteri Bizottsága ajánlása pedig az ET honlapján minden angolul tudónak elolvasható. Mindek akkor ez a további felhajtás?

A biztos azt is javasolta, hogy az UNESCO kulturális sokszínűség kifejeződését védő egyezményének hazai érvényesítésére az oktatási és kulturális ügyekért felelős tárca mielőbb hozza létre a megfelelő koor-

dinációs, a végrehajtás nyomán követését és a Nemzetközi Alap esetleges támogatásának elősegítését célzó szervezetet. Ehhez – figyelemmel a 2008. évi VI. törvény 4. § (4) bekezdésében foglaltakra – a minisztériumi szervezeti és működési szabályzatban határozza meg e végrehajtást segítő, koordinációs és monitorozó testületnek az összetételét, működési rendjét és feltételeit, valamint a társadalmi tájékoztatás rendjét (honlap, rendszeres tájékoztatók). Kérjék fel a nemzeti és etnikai kulturális civil szervezetek, közalapítványok, országos önkormányzatok képviselőit is e testület munkájában való részvételle. A testület alakítson ki átlátható együttműködést a kisebbségi kultúrával is foglalkozó vegyes bizottságokkal a monitorozás, az adatcsere, a programok és a költségvetési tervezés összehangolása terén. Másrészt a biztos indítványozta, hogy az ENSZ Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya 16. cikkében foglalt, az egyezségokmányban vállalt kötelezettségek terén elért előrehaladásról szóló időszakos jelentés hazai előkészítésébe a nemzeti és etnikai kisebbségeket vonják be (pl. a kisebbségi szervezetek egyetemi tanszékek adatait, észrevételeit vegyék figyelembe a kulturális jogok védelme, a jogok gyakorlása és ezek állami programokkal való támogatása tekintetében). A Kormány feladata, hogy ennek eljárási rendjét normatív módon meghatározza. Az eljárási rend része, hogy figyelembe vegyék a nemzeti és etnikai kisebbségi biztos tárgyidőszakra vonatkozó, kulturális jogokat érintő ajánlásaiban foglaltakat is. Ezeket a miniszter válasz nélkül hagyta, de remélhetőleg az UPR mechanizmus ezekre is kiterjed, teljesítve az ajánlásokat.

A kétoldalú vegyes bizottsági működés és ajánlásainak, teljesítésének átláthatóságát a kisebbségek kulturális jogainak megóvása részeként is biztosítani kell. Ennek érdekében a biztos azt indítványozta a Kormánynak, hogy módosítsa a kisebbségi vegyes bizottságok társelnökeire és titkárára vonatkozó kinevezési szabályokat, szabályozza működésük és nyilvánosságuk rendjét, ellenőrizze azok betartását. A vegyes bizottság magyar térelnöke legyen felelős azért, hogy kisebbségenként (országonként) csoportosítva, napra készen megismerhető legyen a vegyes bizottságok összetétele, tevékenységének jogalapja, működési rendje, üléseinek jegyzőkönyve, ajánlásai és annak érvényesítésével kapcsolatos dokumentumok, például honlapján egy külön dokumentumtárban. Határozza meg a Kormány, hogy a vegyes bizottságok működésében résztvevő állami szervek, illetőleg a kisebbségek és más jogvédő, szakmai szervezetek miként nyújtsanak ehhez a dokumentumtárhoz megfelelő adatokat. Rögzítse annak rendjét, milyen biztosítékok alapján lehet költségvetési kötelezettséget vállalni és azt betervezni az egyes kisebbségi vegyes bizottsági ajánlások meghatározásakor, illetve azok megvalósításánál a beszámoláskor. Határozza meg az azonos országot és kisebbségi közösséget érintő, párhuzamosan működő

kisebbségi/vegyes/kormányközi bizottságok együttműködésének rendjét, és a párhuzamosságokat elsősorban a feladatok elhatárolásával igyekezzen mielőbb kiiktatni. Végül kérte a Kormányt, hogy határozza meg, miként történjen a kisebbségek (országos önkormányzat, szakmai és civil szervezetek) bevonása az egyezményben vállalt, illetve a végrehajtást jelentő bizottsági ajánlások monitorozásába. Mivel a kisebbségeket érintő kérdések előkészítése, megvitatása és a kisebbségi jogok figyelemmel kísérése a Nektv. által biztosított jog, azoknak akkor is érvényt kell szerezni, ha arról kétoldalú megállapodás, jegyzőkönyv vagy végrehajtási mechanizmus külön nem rendelkezik.

A miniszter megfelelőnek tartotta a mai eljárási és munkamegosztási rendszert, a szabályozást és a külügyi honlapon olvasható információkat, így nem tett ígéretet az ajánlás elfogadására. Még szerencse, hogy a kisebbségi jogvédelem sikerágazat Magyarországon az emberi jogi fellépései tükrében, és legfeljebb csak a kulturális jogok terén akad néhány gond.

**Kiss Zsuzsanna Éva**

### **Az államnyelv elsajátításának oktatáspolitikai akadályai a Felvidéken, a Vajdaságban és Erdélyben**

#### **Obstacles in the educational policy in learning the state language in the Upland, Voivodina and Transylvania**

*The present paper surveys the language policy of official Hungarian minority language education systems in Felvidék (Slovakia), Transylvania (Romania) and Vojvodina (Serbia) in terms of bilingualism. The objective of my paper is to explore the impact of the bilingual education system (Slovak–Hungarian, Romanian–Hungarian and Serbian–Hungarian) on minority Hungarians' bilingual acquisition through discussing whether the methodology of teaching the state language as a mother tongue to Hungarian minority students is successful or not as regards the increase of multicompetence. Based on my findings I assess that bilingual education in Felvidék, Transylvania and Vojvodina stands most importantly for the maintenance of mother tongue education for minority Hungarians but does not contribute to the achievement of multicompetence of minority individuals due to unsuccessfully designed and badly implemented state language teaching methodologies.*

#### **1. Bevezetés<sup>1</sup>**

Köztudott, hogy azt, hogy egy kisebbségben élő nyelvközösség mennyire tudja elsajátítani a többség nyelvét, számos nyelvpolitikai, társadalmi, kulturális és gazdasági tényező befolyásolja. Nyelvpolitikai szempontból, például, az adott ország oktatáspolitikai szemléletmódja határozza meg, hogy a kisebbségi oktatás színterein az adott kisebbségnek van-e lehetőség sajátos nyelvi igényeinek figyelembevételével tanulni a többségi nyelvet. Azonban – ahogy azt Fenyvesi (2006:105) is hangsúlyozza – ahhoz, hogy a kisebbséget támogató nyelvpolitika sikeresen megoldja egy adott kisebbség nyelvi, oktatási problémáit, nem csupán nyelvpolitikai támogatottság szükséges, hanem a gyakorlatba ültetés tárgyi feltételeinek biztosítása is. Vagyis szükséges az, hogy a kisebbségek nyelvi igényeiknek megfelelő tanterv és tankönyv szerint, megfelelő óraszámban tanulhassák az állam hivatalos nyelvét, azaz a többségi nyelvet. Azt, hogy a kisebbségek milyen mértékben sajátítják el a többségi nyelvet, nagymértékben befolyásolja, hogy a kisebbségi beszélőknek van-e lehetőségük az állam nyelvét (első) idegen nyelvként az iskolai oktatás keretei között tanulni, valamint

<sup>1</sup> Ez a tanulmány az Európai Unió FP6 keretprogramja által finanszírozott LINEE (Languages in a Network of European Excellence) kutatási programban zajló munkára épül (szerződésszám: 028388).