

DOBOS BALÁZS

A nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony közéleti részvétele Magyarországon

Anemzeti-etnikai kötődés meghatározó közösség-szervező erővé, valamint a demokrácia pozitív kormányzati formává és eszmévé válásával együtt a politikai filozófia számos klasszikusát foglalkoztatta, ti. hogy miként kezelhető a politikai közösséget megosztó nyelvi-kulturális választóvonalak és a középpontba az egyént állító demokrácia dichotómiája. A probléma egyre hangsúlyosabban merült fel a szabályozással és szolgáltatások nyújtásával a tevékenységét egyre inkább kiterjesztő, beavatkozó, és az állampolgárainak fokozott integrációját megteremtteni szándékozó modern állam felemelkedésével, amelynek etnokulturális semlegessége a gyakorlatban aligha kivitelezhető. Kérdésként merül fel azonban, hogy a különféle eszközökkel valamely csoportot preferáló államban az etnikai különbségek mikortól bírnak társadalmi és politikai relevanciával, mikortól válnak kezelendő politikai ügyekké. Tekintetbe véve egyúttal azt is, hogy például a tanulmány tárgyát képező Magyarországon a csoportthatárok nem feltétlenül világosak és egyértelműek, a kötődéseknek számos forrása és megjelenési formája lehet¹ – ezek jelenléte és erőssége (pl.: a kisebbségi nyelv térvesztése) ilyenformán vita tárgyát is képezi a szakértők körében. A kisebbségi

¹ Ld. Tóth Ágnes – Vékás János: Lojalitás és szolidaritás. Államhatalmi homogenizálás vagy a keresztkötődések erősödése? In: Kovács Nóra – Osvát Anna – Szarka László (szerk.): *Etnikai identitás, politikai lojalitás. Nemzeti és állampolgári kötődések*. Balassi: Budapest, 2005. 123–149.

kérdés többnyire akkor válik politikailag relevánssá, ha a kisebbség valamely lehetséges okból mobilizálódik, megszerveződik, és relatíve állandó csoporttényező lesz.² A közös, objektív identitáselemek és preferenciák alapján megszerveződő kisebbségek sajátos érdekcsoportok³, amelyek különlegességét egyfelől az adja, hogy törekvéseik általában részvételi és hatalmi kérdéseket is felvetnek, másfelől pedig nem elégednek meg csupán a szervezeti tagság képviselésével, hanem a szélesebb közösség érdekeinek megjelenítésére is törekednek. A modern képviseleti demokráciákban a döntések elvileg azonban egy olyan folyamatban születnek, amelynek során az egyéni preferenciákat aggregálva derül ki, hogy hol húzódik az adott megoldást támogató politikai többség.⁴ Amennyiben viszont a politikai és az etnikai többség összefonódik, és e többség határozza meg a politikai napirendet, a lehetséges alternatívákat, illetve a döntések háttérét jelentő közérdek-koncepciót, akkor az „egy ember, egy szavazat” demokratikus rendje az eltérő kisebbségi érdekek számára aligha lesz megfelelő. Az előálló politikai egyenlőtlenségre a megoldást az eltérő érdekek szabályozott demokratikus versenye, ezek figyelembe vétele és bizonyos fokú érvényesülése, valamint a különböző hatalom-megosztási szerkezetek, autonómiamodellek jelenthetik.

Az adott államkeretből való, gyakorta erőszakos kiválás extrém esetét leszámítva, a kisebbségek a saját ügyeik intézésére többnyire valamilyen típusú autonómia kialakításában érdekeltek, a meglehetősen óvatos nemzetközi kisebbségvédelem viszont nem tartalmaz erre vonatkozó előírást, sem komolyabb utalást. Az önkormányzatiság, az autonómia gondolatával szemben a nemzetközi szervezetek az 1990-es évek közepétől kezdve inkább a kisebbségek politikai döntéshozatalba való befo gadását, a „hatékony részvétel” formuláját részesítik előnyben⁵, amely például bekerült az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelmé-

² Koenis, Sjaak – Saukkonen, Pasi: The Political Organization of Cultural Difference. *Finnish Journal of Ethnicity and Migration*, 2006. 1. 4–14.

³ Saideman, Stephen M.: The Power of the Small: The Impact of Ethnic Minorities on Foreign Policy. *SAIS Review*, 2002. 2. 95.

⁴ Palermo, Francesco – Woelk, Jens: No Representation Without Recognition: The Right to Political Participation of (National) Minorities. *European Integration*, 2003. 3. 225.

⁵ Deets, Stephen: Reconsidering East European Minority Policy: Liberal Theory and European Norms. *East European Politics and Societies*, 2002. 1. 44–45. Holt, Sally: The Lund Recommendations in the Activities of the HCNM. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005. 2–3. 173.

ről szóló Keretegyezményébe (15. cikk). A demokráciaelméletek tekintélyes része a résztvevő, befolyásoló és ellenőrző állampolgárok színre lépését, a több részvételt egyértelműen jó és kívánatos dolognak tartja, hiszen minél többen vesznek részt a politika alakításában, annál több lesz a figyelembe vehető vélemény és preferencia, amelyek összességében jobb képviseletet eredményeznek, és a döntések is közelebb kerülnek a közjóhoz, az egyenlőség és az igazságosság kivitelezéséhez. A részvétel másik oldalról tekintve pedig fejleszti az állampolgári öntudatot és a politikai közösség iránti lojalitást, növeli a rendszer stabilitását. A kétségkívül demokratikusan hangzó és a kisebbségek belső megosztottságát is elismerő hatékony részvétel fogalmáról – amely a kisebbségi problematika megoldására többek által ajánlott, az egyenlőséggel, a részvétellel, a diskurzussal és a konszenzuskereséssel jellemzett deliberatív demokráciával rokonítható⁶ – azonban nincsen sem európai egyetértés⁷, sem precíz tudományos definíció. Minimális és kiterjedtebb olvasatai eltérnek a kérdést tanulmányozó szerzőknél⁸: közös vonásuk viszont annak hangsúlyozása, hogy a hatékony kisebbségi részvétel igenis hatást gyakorol a politikai döntésre, akár úgy, hogy ezeket maguk a kisebbségek hozzák meg. A részvétel, a hatás erősségét több dimenzió mentén lehet vizsgálni: korántsem mellékes ugyanis, hogy például a kisebbségek adott ügyben véleményezési vagy vétőjoggal bírnak-e, hogy egy testületben mennyire fajsúlyos a kisebbségi képviselet, vagy hogy a testületet kizárólag kisebbségi kérdések megvitatására hívták-e életre.⁹

A fentiek alapján jelen tanulmány annak elemző áttekintésére vállalkozik, hogy miként alakult a magyarországi nemzeti és etnikai

⁶ Dryzek, John S.: *Deliberative Democracy in Divided Societies. Political Theory*, 2005. 2. 218–242. Wheatley, Steven: *Deliberative Democracy and Minorities. European Journal of International Law*, 2003. 3. 507–527.

⁷ Deets, Stephen: *Constitutionalism and Identity in Eastern Europe: Uncovering Philosophical Fragments. Nationalities Papers*, 2005. 4. 503.

⁸ Kymlicka, Will: *The Evolving Basis of European Norms of Minority Rights. Rights to Culture, Participation and Autonomy*. In: McGarry, John – Keating, Michael (eds.): *European Integration and the Nationalities Question*. Routledge: London–New York, 2006. 56–57. Weller, Marc (ed.): *The Rights of Minorities in Europe. A Commentary on the European Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Oxford UP: Oxford, 2005. 430–431.

⁹ Henrard, Kristin: 'Participation', 'Representation' and 'Autonomy' in the Lund Recommendations and their Reflections in the Supervision of the FCNM and Several Human Rights Conventions. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005. 2–3. 135–136.

kisebbségek hatékony közéleti részvétele a rendszerváltás után. Vezérfonalául a kényszerítő erővel nem rendelkező nemzetközi dokumentumok sorában az egyik legterjedelmesebbnek bizonyuló, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet Nemzeti Kisebbségügyi Főbiztosához köthetően, 1999-ben kibocsátott, ún. Lundi Ajánlások szolgálnak.¹⁰ Az Ajánlások célja semmiképpen sem lehetett az új normateremtés, csupán a már meglévő standardokat igyekeznek összefoglalni és magyarázni.¹¹ Ugyancsak hangsúlyozni kell azt is, hogy figyelembe véve az országok és a kisebbségek eltérő sajátosságait, az Ajánlások a felkínált megoldások megfelelő belső alkalmazása mellett száll síkra.¹² A dokumentum négy alcím alá szervezve, mintegy 24 ajánlást tartalmaz – a hatékony részvételt kettébontva fő vonulatai az állami élet irányításában való részvétel (képviselés), illetve a helyi és saját ügyekben való önkormányzás.

Az Ajánlásokban deklarált általános elvek túlnyomó többségének Magyarország politikai és jogrendszere vitathatatlanul megfelel. Az alkotmány 1989–1990 óta a honosnak minősített nemzeti és etnikai kisebbségeket államalkotónak ismeri el, amelyek számára biztosítja a közéletben való kollektív részvételt, a képviselést, illetve a helyi és országos kisebbségi önkormányzatok létrehozásának lehetőségét.¹³ Elfogadja továbbá a nemzetközi jog alapvető elveit és szabályait, illetve az 1993-as kisebbségi törvény rögzíti azt is, hogy a kisebbségi hovatartozás vállalása és kinyilvánítása az egyén kizárólagos és elidegeníthetetlen joga. Ez utóbbi az egyéni jogok sorában deklarálja, hogy a kisebbséghez tartozónak joga van a politikai esélyegyenlőségre, amelyet az állam hatékony intézkedésekkel köteles elősegíteni. Kijelenti, hogy a kisebbséghez tartozó személy közéleti részvétele nem korlátozható, érdekeik képviselésére és védelmére különféle szervezeteket hozhatnak létre, beleértve a pártok alapítását is. Az önszerveződéshez való jogot a közösségi jogok katalógusában is megerősíti.¹⁴

¹⁰ *Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben & Értelmező Jegyzék.* Foundation on Inter-Ethnic Relations: The Hague, 1999. http://www.osce.org/documents/hcnm/1999/09/2698_hu.pdf

¹¹ Drzewicki, Krzysztof: *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life – Five Years After and More Years Ahead.* *International Journal on Minority and Group Rights*, 2005. 2–3. 126.

¹² Holt: i. m. 171.

¹³ 1949. évi XX. törvény a Magyar Köztársaság Alkotmánya. 68. §.

¹⁴ 1993. évi LXXVII. törvény a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól (Nektv.). 7. § (1). 9–10. §. 17. §.

A korábbiakban, széles körben példaértékűként hangoztatott és nemzetközi összehasonlításban kétségkívül napjainkban is az élmezőnyben végző magyarországi kisebbségpolitika a hatékony részvételhez szükséges speciális intézményeket hívott életre, ám bizonyos esetekben ezek tartalma, miként az azokhoz vezető döntéshozatali folyamat már problémákat és hiányosságokat is mutat. A kisebbségi törvény hosszas előkészítése szolgál például annak alátámasztására, hogy még egy, a létező európai standardokat meghaladó jogi és intézményi szerkezet kialakítása során is megtörténhet, hogy a döntően személyi elvű autonómiát megtestesítő kisebbségi önkormányzatok feladat- és hatásköre, a finanszírozás rendszere, vagy éppen a jogszabály személyi hatálya elmarad a korabeli kisebbségi várakozásoktól, illetve maga a döntéshozatali eljárás sem jellemezhető a kölcsönös bizalom folyamatos jelenlétével. A sajátos paradoxonra, ellentmondásosságra a kisebbségek legfőbb politikai és közjogi követelése, a napjainkban változatlanul a megvalósítására váró parlamenti képviselőlet kapcsán nem magyar szakértők is felfigyeltek.¹⁵

Részvétel a döntési folyamatokban

a) Országgyűlési választások

Az alkotmány szerint az ország területén lakóhellyel rendelkező minden nagykorú magyar állampolgárt, így a feltételeknek megfelelő kisebbségi állampolgárokat is megilleti az országgyűlési képviselők választásán az aktív és passzív választójog.¹⁶ A magyar jogrend nem állít korlátokat, de nem is biztosít kedvezményeket az etnikai pártok számára: alapításukra, működésükre és gazdálkodásukra a többi pártra vonatkozó, az alaptörvényben és a párttörvényben¹⁷ foglaltak irányadók. A bíróságok 1989 óta mintegy kéttucatnyi – Romániához és Szlovákiához hasonlóan¹⁸ – döntően a cigánysághoz köthető pártot jegyeztek be. Képviselői helyet

¹⁵ Ld. Tesser, Lynn M.: *The Geopolitics of Tolerance: Minority Rights Under EU Expansion in East-Central Europe. East European Politics and Societies*, 2003. 3. 511.

¹⁶ 70. § (1).

¹⁷ 1989. évi XXXIII. törvény a pártok működéséről és gazdálkodásáról.

¹⁸ Klímová, Ilona: *Romani Political Representation in Central Europe. An Historical Survey. Romani Studies*, 2002. 2. 134–136.

viszont egyikük sem tudott szerezni, illetve közülük csupán hét volt képes 2006-ig, a parlamenti választások legalább egyikén, legalább egyéni jelöltet állítani. Területi és országos lista hiányában (amelyekre ugyancsak akadt példa) a szereplésüknek nem igen kedvez a többségi-egyéni kerületi, és az arányos-pártlistás elvet kombináló vegyes választási rendszer. Sikertelenségük csak alátámasztja azt a kezdetektől fogva nyilvánvaló tényt, hogy a 13 elismert magyarországi kisebbség sajátosságainak következtében a képviselőtüket valamiféle kedvezményes mechanizmussal kell megoldani, és ezekre 1990 óta számos tervezet is készült, mindig nélkülözve azonban a kellő politikai támogatást.¹⁹ A sokak szerint a problémára ideális megoldást kínáló kétkamarás szisztéma bevezetése szintén már többször felmerült, de szorgalmazói mindig kisebbségben maradtak. A választási törvények így semmiféle kedvezményt (pl.: bejutási küszöb csökkentése vagy eltörlése, garantált mandátum stb.) nem biztosítanak a kisebbségek számára, csupán arról rendelkeznek, hogy a választókerületek kijelölésénél tekintettel kell lenni a nemzetiségi jellemzőkre is.²⁰ Ezt az elvet – amelyet a kisebbségi törvény is tartalmaz – a határok meghatározásakor azonban nem sikerült maradéktalanul érvényesíteni: egy-egy kisebbség által jelentős számban lakott, földrajzilag összetartó térség több kerülethez tartozik például a Pilisben, Baranyában vagy a Bácskában. Ezzel együtt közhely, hogy a mára meglehetősen egyenlőtlené vált, mintegy 27–67 ezer választópolgárt befogadó kerületek egyikében sem képez valamely kisebbség többséget a népszámlálási adatok szerint – a híradások által olykor vizionált, idővel cigány többségűvé váló választókerületekről is legfeljebb elnagyolt becsléssel lehet nyilatkozni a jövőben.²¹ Másrészt a cigány pártok és az elsősorban a horvát, német és szlovák kisebbségekre építő Nemzetiségi Fórum 1998-as sikertelensége

¹⁹ Ezekről összefoglalóan ld. Pap András László: Kisebbségi képviselő a magyar Országgyűlésben: modellek. *Pro Minoritate*, 2003. Nyár, 3–34.

²⁰ 1997. évi C. törvény a választási eljárásról. 9. § (2).

²¹ Érdekeséggelképpen, amennyiben a bizonyos mértékben eltérő alapsokaságot jelentő, 2006-os kisebbségi önkormányzati választások regisztrált választóinak számát rávetítjük az országgyűlési választókerületi struktúrára, a kisebbségi választópolgárok aránya a maximális értékek esetében sem haladja a kerület első fordulón szavazásra jogosultjainak 5–10%-át. E számítás szerint a cigányok legnagyobb arányban a nyírbátori (7%), a szigetvári és az encsi (6,6–6,6%), a siklósi (5,6%), a németek a mohácsi (9,8%) és a bonyhádi (7,4%), a szlovákok a szarvasi (4,3%), míg a horvátok a kőszegi (2,6%) kerületben voltak jelen. E körben feltétlenül utalni kell viszont a választási regisztrációtól való tartózkodásra is, ami szintén megnéhezíti a kisebbségek létszámának becslését.

rámutat arra, hogy a magyarországi kisebbségi identifikációknak többségében nem része az ez irányú választói magatartás.²² Kisebbségi származású politikusok így kizárólag csak a pártrendszerbe integrálódva szereznek képviselői mandátumot, amelyre számos példa van 1990 után.

Az alkotmány képviselőre vonatkozó deklarációja,²³ illetve a kisebbségi törvény immár egyértelmű törvényi előírása mellett a parlamenti képviselő kedvezményes úton történő megteremtése a kisebbségek egyik fő követelése, miként az rendre külföldi kritikák tárgyának is bizonyul. Elismerve a parlamenti képviselő fontosságát a kisebbségi érdekek megjelenítése és érvényesítése szempontjából, utalni kell azonban arra a körülményre – amit a Lundi Ajánlásokhoz kapcsolódva, a választási folyamatban való kisebbségi részvétel elősegítéséről szóló varsói útmutató is hangsúlyoz²⁴ –, hogy pusztán a parlamenti képviselő gyakorta nem elegendő, egyéb kiegészítő megoldások és garanciák hiányában nem biztosítja a tényleges és hatékony részvételt. Végül a kisebbségi országgyűlési képviselők megjelenésétől, szavazási orientációjuktól tartó politikai félelmeket erősítheti, hogy az ügy kapcsán kisebbségi részről a pozícióorientált igények mellett csak elvétve akadnak programorientált megnyilatkozások, és a kételyeket alátámaszthatják a kedvezményes mandátum intézményének meglehetősen ambivalens romániai tapasztalatai is.²⁵

b) A központi kormányzat szintjén alkalmazott megoldások

A rendszerváltás óta eltelt minden ciklusban, a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos különböző teendők ellátása egyidejűleg több minisztérium feladat- és hatáskörébe is tartozott, az ügyek kezelésére számos államtitkárság, minisztériumi osztály, tanácsadó és konzultatív testület, illetve háttérintézmény jött létre. Magát a kisebbségi részvétel

²² Részletesebben ld. Egry Gábor: A nemzeti és etnikai kötődés szerepe a választói magatartás alakulásában Magyarországon a 20. században. *Múltunk*, 2006. 1. 170–197.

²³ 68. § (3). Megjegyzendő, hogy van olyan vélemény is, amely szerint egyáltalán nem egyértelmű, nem biztos, hogy a kérdésben alkotmányos mulasztás áll fenn. Ld. Petrétei József – Sükösd Ferenc: A nemzeti és etnikai kisebbségek parlamenti képviselőtéről. *Tudományos Dialóg*, 1998. 2. 78.

²⁴ *Guidelines to Assist National Minority Participation in the Electoral Process*. OSCE/ODIHR: Warsaw, 2001.

²⁵ Ld. Alionescu, Ciprian–Calin: Parliamentary Representation of Minorities in Romania. *Southeast European Politics*, 2004. 1. 60–75.

egyéb formáit tekintve elsőként említendő, hogy a kormány szakosított, döntéselőkészítő, véleményező, illetve a végrehajtást koordináló szerve, az 1990–2007 között működő Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal (NEKH) vezetői és munkatársai alkalmazásánál érvényesült kezdettől fogva a kisebbségi származás informális gyakorlata. 2002-től terjedt el a minisztériumokban a roma integrációval kapcsolatos feladatok ellátására roma referensek és a kiemelt helyeken miniszteri biztosok foglalkoztatása, akik mellett az ez irányú minisztériumi struktúrák is fejlődésnek indultak. A kisebbségi kötődés szerepet kap a hat évre megválasztott nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának (ombudsman) pozíciójánál is: személyéről az országos önkormányzatoknak – vagy ennek hiányában a nyilvántartásba vett országos érdekképviselői szervezeteknek – véleménynyilvánítási joga van.²⁶

A NEKH utódaként, a Miniszterelnöki Hivatal (MeH) keretében működő Kisebbség- és Nemzetpolitikáért Felelős Szakállamtitkárság, és ezen belül a hazai feladatokat ellátó Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Főosztály 2007 közepén három munkacsoportot hozott létre a közjogi, a finanszírozási és támogatási, valamint a médiával kapcsolatos kérdések áttekintésére, elemzésére és a szükséges javaslatok megfogalmazására. A munkacsoportok tagjainak jelentős részét a kisebbségek képviselői és szakértői teszik ki. E testületeken kívül elmondható, hogy az elismertek közül 12 kisebbség képviselője a kormányzati döntéshozatalban jobbra a széles értelemben vett kulturális-oktatási ágazatokban valósul meg. Az előbbi területen 2004 februárjában jött létre a Nemzeti Kulturális Örökség Minisztériumában a Nemzetiségi Kulturális Tanács a tárca és a kisebbségek közötti kapcsolattartás és együttműködés céljából. Tagjainak felét a kisebbségek képviselői tették ki, és társelnöke a Szlovák Országos Önkormányzat elnöke volt. A két tárca ismertetett összevonásával jelenleg az Oktatási és Kulturális Minisztériumban működik a Közoktatás-politikai Tanács, amelynek tagjai között megtalálható az országos kisebbségi önkormányzatok néhány képviselője. A miniszternek kifejezetten a nemzetiségi oktatással kapcsolatos döntéselőkészítő, véleményező és javaslattevő testülete az Országos Kisebbségi Bizottság, amelybe mind a 13 országos önkormányzat egy-egy tagot delegál. A tárca háttérintézménye, a Magyar Művelődési Intézet és Képzőművészeti Lektorátus Nemzetiségi Tanáccsal és Roma Szakértői

²⁶ Nektv. 20. § (2).

Tanáccsal rendelkezik. A kisebbségek szintén részt vesznek a 2002–2005 során tanácsadó testületként már működő, majd 2008 elején a Gazdasági és Közlekedési Minisztérium által újjáalakított Nemzetiségi Informatikai Kollégium munkájában is. A médiatörvény értelmében az országos önkormányzatok tagokat delegálhatnak a közszolgálatosság biztosítására és a függetlenség védelmére létrehozott Magyar Rádió Közalapítvány és Magyar Televízió Közalapítvány kuratóriumaiba is.²⁷ A kisebbségi önazonosság megőrzésének, a hagyományok, az anyanyelv és az emlékek fennmaradásának és átörökítésének támogatására 1995 közepén létrejött Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségekért Közalapítvány kuratóriumában ugyancsak helyet kap az országos önkormányzatok által választott egy-egy személy.²⁸

A fentiekhez képest a cigány kisebbség képviselte jóval szélesebb területet ölel fel a túlnyomórészt kedvezőtlen társadalmi-gazdasági helyzetből és szociális viszonyokból adódóan. Főként e problémák orvoslására hívták életre a Magyarországi Cigányokért Közalapítványt, amelynek kuratóriuma teret biztosít a cigány kisebbségi önkormányzati szféra képviselőinek is. A társadalmi integráció elősegítésére, a kormányzati cselekvés összehangolására és a kapcsolódó tanácsadó feladatokra idővel számos testület szerveződött változó összetétellel és eltérő feladat- és hatáskörrel az 1990-es évek közepétől kezdve. A tárcaközi egyeztetést volt hivatott szolgálni az ekkor létrejött Cigányügyi Koordinációs Tanács,²⁹ amely mellett 1996 márciusában a miniszterelnök vezetésével Roma Program Bizottság is alakult. Mind az 1999-ben megszüntetett Tanácsban, mind az akkortól működő Cigányügyi Tárcaközi Bizottságban helyet kapott az Országos Cigány Önkormányzat (OCÖ) elnöke.³⁰ 2002 őszén a miniszterelnök elnöklete alatt konzultatív-tanácsadó testületként Romaügyi Tanács létesült.³¹ Mindkettő a hasonlóan véleményező-javaslattevő funkciókkal felruházott Roma Integrációs Tanács életre hívásával szűnt meg 2006 végén – az új tanácsnak az OCÖ elnöke szintén tagja.³²

²⁷ 1996. évi I. törvény a rádiózásról és televíziózásról. 56. §.

²⁸ Nektv. 55/A. § (3).

²⁹ 1120/1995. (XII. 7.) Korm. határozat a Cigányügyi Koordinációs Tanács létrehozásáról.

³⁰ 1048/1999. (V. 5.) Korm. határozat a Cigányügyi Tárcaközi Bizottság létrehozásáról.

³¹ 1140/2002. (VIII. 12.) Korm. határozat a Romaügyi Tanács létrehozásáról.

³² 1129/2006. (XII. 25.) Korm. határozat a Roma Integrációs Tanács létrehozásáról.

Egyéb, a kisebbségi részvételt elősegítő különleges intézkedésekről és intézményekről országos szinten nemigen lehet beszámolni, leszámítva azt, hogy az Országgyűlésben a kisebbséghez tartozó képviselő használhatja az anyanyelvét, amelyre egyébként 1945 óta néhány példa is akadt. A részvétel ügye az Alkotmánybíróság és az igazságszolgáltatás területén egyáltalán nem jelenik meg.

c) Regionális és helyi megoldások

Az Ajánlások e pontban azt tartalmazzák, hogy az államok tegyék a fenti, a parlamenti választási rendszerrel és a központi kormányzattal összefüggő intézkedésekhez hasonlókat annak érdekében, hogy regionális és helyi szinteken is biztosítsák a kisebbségek részvételét. Ismeretes, hogy Magyarország területéhez és népességszámához képest egy meglehetősen fragmentált önkormányzati struktúra jött létre: a 2007. július 1-ei állapot szerint mintegy 3175 települési, illetve a fővárosi és a 19 megyei önkormányzat működik az országban.³³ A nemzeti és etnikai kisebbségek szétszórt elhelyezkedését, a körükben tetten érhető urbanizáció és szórványosodás folyamatait szemlélteti, hogy kisebb-nagyobb számban és arányban a saját önkormányzattal rendelkező települések többségében jelen vannak³⁴ – ezek közül többtucatnyi helyen napjainkban is többséget képeznek még a becstül létszámokat általában jóval alulmúló népszámlálási adatok szerint is.

Ezek a körülmények mind fontossá, mind pedíg lehetővé teszik a részvétel helyi és megyei szintű kivitelezését. A szabályozás a helyi önkormányzati képviselők és polgármesterek választásán biztosítja a kisebbséghez tartozók aktív és passzív választójogát. Az utóbbi, a választhatóság joga megilleti az Európai Unió más tagállamának az ország területén lakóhellyel rendelkező nagykorú polgárát, valamint a menekültként, bevándoroltként és letelepedettként elismert, nagykorú személyeket. A választás jogát pedig abban az esetben gyakorolhatják, ha a választás napján az ország területén tartózkodnak. Kérdéses, hogy az 1990–1994-ben kialakított önkormányzati választási rend-

³³ A települések és helyi önkormányzatok száma megyénként 2007. július 1-től. [http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onk_osszetet.html/\\$FILE/telepulesszam.pdf?OpenElement](http://www.bm.hu/web/portal.nsf/html/onk_osszetet.html/$FILE/telepulesszam.pdf?OpenElement) (lomentve: 2009. 08. 22.)

³⁴ Hozzátéve, hogy számos (egykori) nemzetiségi település az utóbbi évtizedekben másokkal lett közigazgatásilag egyesítve (pl.: Ajkarendek, Bajcsa, Pilisszentlélek stb.).

szer különböző elemei – az egykori kedvezményes mandátumszerzési mechanizmust nem számítva – mennyiben segítik elő a kisebbségi részvételt települési és megyei szinten. A korábbi választások tapasztalatai alapján a valamely kisebbség jelöltjeként indulók többségében a 10 ezer fő vagy annál kisebb településeken szerepeltek sikerrel, ahol a választás a névleg kislistás, valójában egyszerű többségi, ún. blokkszavazatra épülő rendszer. A 10 ezer főnél nagyobb településeken, a többségében egyéni választókerületeket és kompenzációs listákat kombináló rendszerben, a kisebbségi jelöltként megválasztott képviselők száma már jóval kevesebb, és ez már főként az 1990–2006 között létező, a kisebbségi jelöltekre és listákra vonatkozó, kedvezményes mandátumszerzési szabályoknak köszönhető. Ezekre egyébként a legnagyobb lélekszámú, cigány kisebbség már az előbbi településkategóriában is rendkívül rá volt szorulva. Kézenfekvő a következtetés, hogy a kisebbségek elsősorban az általuk jelentős számban, akár többségben lakott kistépüléseken képesek sikerrel szerepelni, a kedvezményes mandátumszerzés eltörlése pedig érzékenyen érinti a pozícióikat a 10 ezer lakos feletti településeken, illetve mindkét típusban magát a cigány kisebbséget. A polgármestereket 1994 óta minden településen egyfordulós, relatív többségi rendszerben választó szisztéma tapasztalatai is arra mutatnak rá, hogy kisebbségi-ként induló jelöltek elsősorban a kisebb településeken lehetnek eredményesek. Az említett kedvezményes mandátumhoz jutás nem vonatkozott a fővárosi és a megyei közgyűlések amúgy arányos-listás megválasztására, de ezeken a szinteken a 4%-os bejutási küszöb ugyancsak jelentős akadályt jelent egy induló kisebbségi szervezet számára. Ezekben a testületekben a kisebbségi politikusok lényegében csak pártszínekben szerezhettek mandátumot.

A kisebbségek települési szintű döntéshozatalba való bevonását szolgálja a szószóló intézménye: a korábbi szabályozás értelmében a helyhatósági választásokon valamely kisebbség legtöbb szavazatot szerzett jelöltje a kisebbség helyi szószólójává vált, aki – ha nem volt tagja a települési képviselő-testületnek – annak ülésein tanácskozási joggal részt vehetett, és számos javaslattevéli, kezdeményezési és tájékoztatási jogosultsággal rendelkezett. A 2005 végétől hatályos rendelkezések szerint a szószóló tisztségét immár a települési kisebbségi önkormányzat elnöke tölti be. Ekkortól él az a törvényi bekezdés is, amely szerint a képviselő-testület által létrehozott bizottságokba „indokolt beválasztani a települési kisebbségi önkormányzat tagját”, amelyeknek viszont nem lehet tagja a kisebbségi testület

elnöke, a szószóló.³⁵ A kisebbségi ombudsman nem látta értelmét ennek a korlátozásnak, miként annak sem, hogy a kisebbségi törvény a szószóló részvételét csak a kisebbséget érintő ügyek tárgyalására szűkíti le. Álláspontja szerint a szószóló intézménye megszüntetendő, és helyette az elnök részvételét kellene kiterjeszteni és megerősíteni.³⁶

A részvétel egyéb települési és megyei formáit tekintve, az önkormányzati törvény azon előírása mellett, amely szerint a települési és a megyei önkormányzat köteles biztosítani a kisebbségi jogok érvényesülését³⁷, a kisebbségi törvény számos támogató intézkedést tartalmaz, főként a nyelvhasználat területén. Ezek egyaránt kiterjednek a képviselő-testület működésére, a jegyzőkönyvek és határozatok vezetésére, a kisebbségi önkormányzat „indokolt” igénye esetén a rendeletek, hirdetmények, nyomtatványok, helység- és utcanevek, valamint a középületek két- vagy többnyelvű elnevezésére. Ehhez igazodva azt is előírja, hogy azokon a településeken, ahol a kisebbségi lakosság számaránya „ezt indokolja” – a szakmai követelmények betartása mellett – biztosítani kell a helyi köztisztviselői és közalkalmazotti, közjegyzői és bírósági végrehajtói állások betöltésénél a kisebbségi nyelvet ismerő személy alkalmazását.³⁸ A rendelkezések gyakorlati megvalósításáról meglehetősen kevés információ áll rendelkezésre: érvényesülésüknek biztosan gátat szab a jogi-közigazgatási szakkifejezések kisebbségi nyelvű megfelelőinek nagyfokú ismeretlensége. Vélhetően a kisebbségek létszámával kapcsolatos bizonytalanságok, valamint a szomszédos országokban tapasztalható, merev százalékos határok és az ezekkel kapcsolatos csatározások elkerülésének szándéka vezettek oda, hogy például a két- és többnyelvű feliratok kihelyezése terén a szabályozás elég kisebbségbarát, de a gyakorlat sok helyen következtelen.

Napjainkban a megyei közgyűlések mindegyike intézményes keretek között foglalkozik a megyében élő kisebbségek helyzetével: állandó bizottságaik e téren vagy kizárólagosan kisebbségi ügyekre (Bács-Kiskun, Borsod-Abaúj-Zemplén, Heves, Komárom-Esztergom, Nógrád,

³⁵ 1990. évi LXV. törvény a helyi önkormányzatokról (Ötv.). 24. §.

³⁶ Dr. Kállai Ernő: Feljegyzés a nemzeti és etnikai kisebbségek jogairól szóló 1993. évi LXXVII. törvény alkalmazása során tapasztalt problémákról (Budapest, 2007. szeptember 27.). <http://www.nemzetpolitika.gov.hu/data/files/91418117.doc> (lementve: 2007. 10. 25.)

³⁷ Ötv. 8. §. 70. § (5).

³⁸ Nektv. 52–54. §.

Somogy, Zala), vagy más ágazatokkal együtt szerveződtek, és ezekbe nem közgyűlési tagokat is bevonnak. A települési és megyei önkormányzatok döntéseivel kapcsolatban a kisebbségek részvételét szolgálják a kisebbségi törvény által, a különböző szintű kisebbségi önkormányzatok számára rögzített kezdeményezési, véleményezési és egyetértési jogok. Legerősebb jogaik e téren az utóbbiak, lényegében a negatív jogok, amelyek már a döntéshozatalban való részvételtől az önkormányzás felé mutatnak. A települési kisebbségi önkormányzat egyetértése szükséges a helyi sajtó, hagyományápolás, kultúra, kollektív nyelvhasználat kérdéseiben, amennyiben a kisebbségi lakosságot e minőségében érintő önkormányzati rendelet születik. Ugyanez vonatkozik a kisebbségi intézmények vezetőinek kinevezésére, felmentésére, illetve a kisebbséghez tartozók képzésére is kiterjedő önkormányzati döntésekre. Az országos önkormányzat egyetértése a kisebbségi történelmi hagyományokkal rendelkező települések és építészeti emlékeik megőrzéséhez és ápolásához kapcsolódó jogszabály, illetve a kisebbségi nevelést-oktatást érintő kérdésekben a közoktatási törvény végrehajtásáról szóló kormányrendeletek megalkotásakor van előírva.³⁹

d) Tanácsadó és konzultatív testületek

A döntéshozatali folyamatokban való részvételt illetően az Ajánlások fontosnak tartják a kormányzati hatóságok és a kisebbségek közötti folyamatos párbeszéd kialakítása érdekében a megfelelő, kezdeményező, javaslattevő, és véleményező testületek életre hívását, amelyek kisebbségi tagokat is magukban foglalnak, rendszeresen üléseznek, és rendelkeznek az ehhez szükséges erőforrásokkal. Magyarországon ezek kapcsán a már említett, MeH-hez kötődő munkacsoportokra és a roma integrációs célokra szerveződött tanácsokra kell utalni. Az előirányzott széles körű rálátással és felhatalmazással a roma közösségek életkörülményeivel kapcsolatban különösen az utóbbiak rendelkeznek, az egyéb bizottságok adott ügyekre alakultak. A magyarországi kisebbségi kérdés teljes vetületét áttekintő, tanácsadó, javaslattevő, és akár bizonyos döntéshozatali jogokkal is felruházott két- vagy többoldalú érdekegyeztető testület azonban nem jött létre, amely a kisebbségeken kívül helyet biztosítana parlamenti és kormányzati szereplőknek, az érintett tárcák, valamint

³⁹ Nektv. 28. §. 38. § (2).

a települési és megyei önkormányzatok képviselőinek is. Ezt kétségkívül megnehezíti, hogy a korszak döntő részében – az I. és II. Kisebbségi Kerekasztal, illetve a közelmúltban az országos önkormányzatok szövetsége kivételével – a kisebbségek közötti érdekegyeztetés, a párbeszéd formalizált keretei sem alakultak ki. A 2009 májusában, az Országgyűlés elnöke által életre hívott Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fóruma a törvényalkotásba és a végrehajtás ellenőrzésébe való hatékonyabb és közvetlenebb bevonást hivatott szolgálni stratégiai kérdések megvitatása és különböző dokumentumok – ajánlások, állásfoglalások, javaslatok és nyilatkozatok – elfogadása révén. Teljes jogú, szavazati joggal rendelkező tagjai az országos önkormányzatok vezetői és a parlamenti frakciók által delegált képviselők. Ülésein tanácskozási joggal jelen lehetnek az Országgyűlés érintett állandó bizottságainak elnökei, és állandó meghívottjai között a kisebbségi ombudsman és a kormány kisebbségi ügyekért felelős minisztere.⁴⁰

Önkormányzás

A kisebbségi törvény megalkotásakor a döntéshozók a magyarországi nemzeti és etnikai kisebbségek sajátosságainak megfelelően a személyi elvű autonómia kiépítése mellett kötelezték el magukat: a nem területi, személyi elv alkalmazása teljessé vált a helyi szinten a kisebbségi mellett a települési önkormányzati jogköröket is gyakorló, átalakult kisebbségi önkormányzati típus 2005-ös jogszabályi kiiktatásával. Az Ajánlások az önkormányzás intézményeinek, jelen esetben az autonómiát megtestesítő kisebbségi önkormányzatok felállításánál a demokratikus megalapozást, az érintett lakosság nézeteinek lehető legjobb megjelenítését követeli meg, amely lényegében a demokratikus választásokat jelenti, az állampolgárok közéleti részvételének legfeljebb ésszerű korlátozásával. Annak az eredeti alkotmányos rendelkezésnek az elsőbbsége, hogy minden, az ország területén élő nagykorú magyar állampolgárnak joga volt gyakorolni a választójogot a kisebbségi önkormányzati választások alkalmával, végül oda vezetett, hogy a kisebbségi érdekek képviselését és védelmét ellátni hivatott testületekre akár az adott közösség

⁴⁰ A Magyarországi Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Fórumának Statútuma (Budapest, 2009. május 13.). <http://www.parlament.hu/hivatal/kisebbségi/alapitvany.pdf>

becsült létszámánál is többen voksoltak, illetve vélhetően vagy akár deklaráltan nem a közösséghez tartozók is pozícióba kerültek. Hosszas viták után az aktív és passzív választójog szűkítése, a kisebbségi választói névjegyzék bevezetése kínálkozott kiútnak, amit további szigorító elemek egészítenek ki (jelöltet csak jelölő szervezet állíthat, jelölt nyilatkozatra kötelezése). Szembesülni kellett tehát Magyarországon is azzal az ismert dilemmával, hogy lehetetlen egyszerre, koherens módon megvalósítani a közösségi autonómia támogatását, és tiszteletben tartani az egyén méltóságát és szabadságát.⁴¹ A kompromisszumos megoldás eredményeként azonban a kisebbségi közösségeknek nincs befolyása a választói névjegyzékek összeállítására, így azok az eredetileg tervezetthez képest gyengébb szűrőkként funkcionálnak. A legutóbbi, 2006-os kisebbségi önkormányzati választások eredményeit vizsgálva ebből a szempontból elmondható, hogy a testületek egy tekintélyes részének valós közösségi megalapozottsága kétséges. Pozitív fejleménynek bizonyult ugyanakkor a korábbi kislistás választáshoz képest területi és országos szinten az arányos-listás választási rendszerre való áttérés, amely a megosztott kisebbségek esetében lehetőséget biztosít egy jóval sokszínűbb, érdektagoltabb képviselő kialakítására.

A Lundi dokumentum a kisebbségek saját ügyekben való döntéshozatalára leginkább alkalmas területek között az oktatást, a kultúrát, a nyelvhasználatot, illetve a vallást ajánlja egyéb lehetséges ügyek mellett – és valóban, a kisebbségi önkormányzatok döntően az első három szférában rendelkeznek kompetenciákkal, láthatnak el kötelezően előírt és önként vállalt feladatokat, ideértve a kulturális és oktatás intézmények alapítását, átvételét és működtetését is. Ezek részletezése helyett, jelen keretek között annak a három ügykörnek a vizsgálatára koncentrálnunk, amelyeket a nem területi alapú önkormányzati szervezetek számára a dokumentum hangsúlyosan megnevez. Elsőként amellet száll síkra, hogy a kisebbségi egyének és csoportok kisebbségi nyelven használhassák a nevüket, beleértve ezek anyakönyvi bejegyzését. Az alkotmány vonatkozó előírását kifejtő kisebbségi törvény szerint „a kisebbséghez tartozó személynek joga van saját és gyermeke utónevének szabad megválasztásához, családi és utónevének anyanyelve szabályai szerinti anyakönyveztetéséhez és annak – jogszabályban meghatározott kere-

⁴¹ Deets, Stephen – Stroschein, Sherrill: Dilemmas of Autonomy and Liberal Pluralism: Examples Involving Hungarians in Central Europe. *Nations and Nationalism*, 2005. 2. 301.

tek között – hivatalos okmányokban való feltüntetéséhez. A nem latin írásmóddal történő bejegyzés esetén kötelező a fonetikus, latin betűs írásmód egyidejű alkalmazása is.”⁴² Ezen kívül a kisebbséghez tartozó személynél „kérésre az anyakönyvezés és az egyéb személyi okmányok kiállítása (...) kétnyelvű is lehet.” A névhasználattal kapcsolatban azonban még évekig nem történt meg a vonatkozó jogszabályoknak az alkotmánnyal és a kisebbségi törvénnyel való összeegyeztetése.⁴³ Nemzetiségi utónév viselése jogilag 1983-tól lehetséges, illetve később az Alkotmánybíróság egy 2001-es határozata pontosította, hogy a kisebbségek csupán a „nemzetiségüknek megfelelő” utóneveket viselhetnek, azaz a szabad névválasztás joga nem jelent korlátlanlanságot.⁴⁴ Mindezek nyomán, 2002-ben nyílt lehetőség a családi és utónévnek az anyanyelv szabályai szerinti anyakönyvezésére, a saját utónévnek utólag nemzetiségi utónévre történő javítására, illetve az országos kisebbségi önkormányzatok által összeállított, nemzetiségi utónévjegyzékben nem szereplő nemzeti név bejegyzésére. Ez utóbbi esetben viszont nyilatkozni kell, hogy az adott nevet mely nemzetiség használja. Paradox módon kijelentette viszont a 2002-es módosítás, hogy a kisebbséghez tartozás kérdésében nyilatkozatra senki se kötelezhető.⁴⁵

A következő pontban a dokumentum azt ajánlja, hogy bizonyos korlátok mellett a kisebbségek határozhassák meg a kisebbségi nyelvek és/vagy kultúrák oktatására vonatkozó tananyagot. E téren a hatályos közoktatási törvény lényegében egyetértési jogot biztosít a kisebbségi képviselőknek a nevelés-oktatás főbb országos dokumentumaival kapcsolatban. A kisebbséget érintő kérdésekben a már említett Országos Kisebbségi Bizottság egyetértése szükséges a kormány által kibocsátott Nemzeti Alaptantervhez, az oktatási miniszter által kiadott, az Óvodai nevelés, a Kollégiumi nevelés országos alapprogramjaihoz, a kerettantervekhez, illetve az érettségi vizsga vizsgaszabályzatához. A Nemzeti, etnikai kisebbség óvodai nevelésének és a Nemzeti, etnikai kisebbség iskolai oktatásának irányelveivel kapcsolatban a Bizottság és az országos kisebb-

⁴² Nektv. 12. §.

⁴³ Paizs Gábor: A magyar nyelv ismeretének hiánya miatt... *Magyar Közigazgatás*, 1998. 10. 639.

⁴⁴ 58/2001. (XII. 7.) AB határozat.

⁴⁵ 2002. évi XLV. törvény az anyakönyvekről, a házasságkötési eljárásról és a névviselésről szóló 1982. évi 17. törvényerejű rendelet módosításáról. 25. §. Az illetékekről szóló törvény 1998-as módosítása szerint a kisebbségi anyakönyvi adatok első ízben történő kijavítása a tárgyuknál fogva illetékmenteséget élvez.

ségi önkormányzatok teljes egészében egyetértési jogot gyakorolnak. Az utóbbiak egyetértését kell beszerezni a kerettantervek és a Kollégiumi nevelés országos alapprogramjának adott kérdéseiben is. Helyi szinten a települési kisebbségi önkormányzatnak van egyetértési joga a kisebbséget érintő kérdésekben a települési önkormányzat közoktatási intézkedési tervével összefüggésben, valamint számos, kisebbségi feladatokat ellátó intézménnyel kapcsolatos lépés esetében.⁴⁶

A dokumentum az utolsó pontban a saját kisebbségi szimbólumok és egyéb kulturális önkifejezési formák meghatározása és szabad használatát tartalmazza. A kisebbségi törvény a közösségi jogok között fogalmazza meg, hogy „a Magyar Köztársaság – törvények keretei között – biztosítja a kisebbségi közösségeknek rendezvényeik és ünnepeik zavartalan megtartásához, (...) jelképeik használatához fűződő jogait”. A jelképekkel és ünnepekkel kapcsolatos további rendelkezéseket a kisebbségi önkormányzatokkal összefüggésben fektették le: a települési kisebbségi önkormányzat joga a jelképeinek, valamint a helyi kisebbségi ünnepek kijelölése. Az országos önkormányzat pedig ugyanígy dönthet a jelképeiről és a kisebbség országos ünnepeiről.⁴⁷ A nemzeti jelképekről szóló 1995-ös törvény szerint a Magyar Köztársaság címerét a helyi önkormányzatok és helyi kisebbségi önkormányzatok a hivatali feladataik ellátása során külön engedély nélkül használhatják, helyezhetik el épületeiken és helyiségeikben. Előírta azt is, hogy az önkormányzat által elkészített címernek és zászlónak jól megkülönböztethetőnek kell lenniük a köztársasági jelképektől.⁴⁸

Garanciák

A döntéshozatalban való kisebbségi részvétel és az önkormányzás fontos jogi és politikai biztosítékai, hogy az alkotmány rendelkezéseinek megváltoztatásához az összes képviselő kétharmadának szavazata szükséges, míg a kisebbségi, illetve a kisebbségi önkormányzati képviselők választásáról szóló törvények módosításához a jelenlévő képviselők kétharmados támogatása kell. A hatékony részvétel biztosítása érdekében

⁴⁶ 1993. évi LXXIX. törvény a közoktatásról.

⁴⁷ Nektv. 18. § (4). 25. § b-c. 37. § (1) d-e.

⁴⁸ 1995. évi LXXXIII. törvény a Magyar Köztársaság nemzeti jelképeinek és a Magyar Köztársaságra utaló elnevezésnek a használatáról. 1. § (1). 13. §.

számos jogorvoslati lehetőség áll rendelkezésre a hagyományos bírósági út mellett, amelyek közül Magyarországon kiemelkedik a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosának intézménye.⁴⁹ Emellett, amennyiben a helyi önkormányzat a kisebbségi önkormányzat egyetértése vagy véleménye nélkül dönt egy kérdésben, a kisebbségi testület kezdeményezését a törvényességi ellenőrzést végző közigazgatási hivatal soron kívül köteles megvizsgálni. Ha valamely közoktatási kérdésben a kisebbségi önkormányzat nem adja meg a törvényben rögzített egyetértését, akkor a további egyeztetések után végül egy, az Országos Kisebbségi Bizottság delegáltjait is magában foglaló, többszereplős bizottság egyszerű többséggel dönt az ügyben.

Következtetések

A rendszerváltás utáni Magyarországon fokozatosan és több szinten alakultak ki a nemzeti és etnikai kisebbségek hatékony részvételét biztosító struktúrák és mechanizmusok, amelyek túlnyomórészt könnyen megfelelnek a nemzetközi kisebbségvédelem standardjainak. Nem szabad viszont figyelmen kívül hagyni, hogy a kérdés folyamatos figyelmet és időszakonként felülvizsgálatot, finomhangolást kíván a változó körülményekhez és jogi szabályozáshoz igazodva. Továbbra is megoldásra várnak még intézményes deficiitek, mindenekelőtt a kisebbségek által szorgalmazott parlamenti képviselet, valamint a cigány kisebbség számára rendkívül fontos települési önkormányzatokban való képviselet kivitelezése. Megfontolandó végül a kormány és a kisebbségek közötti érdekegyeztetés hatékonyabbá tétele, formalizálása, az országos kisebbségi önkormányzatok jobb bevonása a kormányzati döntés-előkészítésbe, beleértve az önkormányzati, igazságügyi és pénzügyi tárccákkal, valamint az önkormányzati szféra képviselőivel való párbeszédet.

⁴⁹ Frowein, J. A. – Bank, Roland: *The Participation of Minorities in Decision-Making Processes*. Expert study submitted on request of the Committee of Experts on Issues Relating to the Protection of National Minorities (DH-MIN) of the Council of Europe by the Max-Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg. November 2000. [http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/PDF_DH-MIN\(2000\)1_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/minorities/6_Resources/PDF_DH-MIN(2000)1_en.pdf)