



Csiki Tamás

Sokféleség - egységben

A Nemzet és Biztonság előző száma az Európai Parlament mottóját (In varietate concordia) idézve „Egység a sokféleségben” címmel vázolta a „kisebbségi kérdés” fogalmi hátterét. Jelen számunkban európai példák áttekintésén keresztül a kisebbségi autonómia különböző formái által kínált megoldási lehetőségeket és az Európai Unió kisebbségvédelmi rendszerének fejlődését mutatjuk be.

Alapvető kérdés bármilyen társadalomban, hogy annak életét, zavartalan működését milyen törvényi alapokra helyezve szabályozzák, hiszen a jogbiztonság, az emberi, illetve polgári és politikai jogok léte és érvényesítése természetes igényként fogalmazódik meg a társadalom minden tagjában. Ez alól természetesen a kisebbségi csoportokhoz tartozó személyek sem jelentenek kivételt, sőt esetükben nyílt vagy burkolt formában még inkább kiemelt figyelmet kapnak e jogok. A tapasztalat ugyanis azt mutatja, hogy e csoportoknak valóban szüksége van „védelemre”. Számos vita kiváltója volt már és lesz is e „védelem” fogalomköre. Egyrészt arról van szó, hogy bizonyos csoportokhoz tartozó személyeknek ahhoz biztosít segítséget, forrást, lehetőséget, hogy *a többségi társadalommal megegyező formában, azonos színvonalon gyakorolhassák jogaikat és megőrizhessék identitásukat* (például használhassák anyanyelvüket), másrészt pedig arról, hogy a társadalomnak forrásokat kell biztosítania e célra.

Kisebbségi jogok

A kisebbségi jog azon nemzeti és nemzetközi jogforrások összessége, amelyek a

többségi és kisebbségi népcsoportok viszonyát tekintik szabályozásuk tárgyának egy adott országban, s amelyeknek célja, hogy a kisebbség úgy kollektív, mint egyéni szinten megőrizze létét, nyelvét, vallását, kultúráját, szokásait. A szakirodalom megkülönböztet objektív és szubjektív kisebbségi jogot. Objektív jogon azoknak a jogi normáknak az összességét értjük, amelyek a kisebbség–többség-jogviszonyt szabályozzák, míg a szubjektív jog a kisebbségeket megillető jogok összessége, amelyeket

A szabályozott terület alapján különbséget tehetünk **alapvető kisebbségi jogok** és úgynevezett **kiegyenlítési jogok** között. Az *alapvető kisebbségi jogok* körébe a léthez, az identitáshoz, a hazához, a szimbólumokhoz, a megkülönböztetés nélküli bánásmódhoz és a különleges védelemhez, a nemzetközi védelemhez, az önrendelkezéshez való jog tartozik, melyek megilletnek minden, bármely nemzeti kisebbséghez tartozó személyt.

A *kiegyenlítési jogok* körébe az anyanyelv-használathoz, a vallás szabad gyakorlásához, az anyanyelvi oktatáshoz, az akadálytalan kapcsolattartáshoz, a tájékoztatáshoz, a saját szervezetekhez és a köztisztviseléshez, a politikai képviselőkhöz, a pozitív diszkriminációhoz, az autonómiához fűződő jogok tartoznak. Céljuk, hogy kiegyenlítsék a kisebbségnek a többséghez viszonyított hátrányos helyzetéből származó egyenlőtlenségeket.

a kisebbségek szükség esetén az államhatalom vagy a nemzetközi közvélemény kényszerítő erejével érvényesíthetnek.

Minden állam saját jogrendszerén belül alakíthatja ki és szabályozhatja e jogokat, melyek nagyobb részben az általános emberi jogokon belül is megtalálhatók, kisebb részben pedig kifejezetten a kisebbségek létéhez kötődnek, így külön szabályozást igényelnek. Jól látható, hogy az úgynevezett kiegyenlítési jogok között kifejezetten az identitás megőrzéséhez szorosan kötődő, a (kisebbségi) közösségen belüli kapcsolatok, társadalomszerkezeti elemek fenntartását elősegítő jogokat találjuk. Azokban az országokban, ahol a jogrendszer nem szabályozza, így gyakorlatilag „nem ismeri” például az anyanyelvi oktatáshoz való jogot, az érintett kisebbségi jogok úgy sérülnek a gyakorlatban, hogy tulajdonképpen nem valamely kialakult norma és jog sérül – így hivatalos jogorvoslati lehetőség sincs, mert a probléma jogi szempontból nem is létezik.

Jog a pozitív diszkriminációhoz és az autonómiához

A kiegyenlítési jogokon belül ki kell emelni a nemzetközileg elismert, a gyakorlati megvalósítás terén azonban gyakorta ellenállásba ütköző pozitív diszkriminációhoz való jogot.

Maga a pozitív diszkrimináció fogalma szorosan összefügg az esélyegyenlőtlenséggel, illetve a kisebbségek esetében pontosan ezek kiegyenlítésével, mely esetben már ténylegesen beszélhetünk jogegyenlőségről. Magyarország alkotmányának 70/A § (3) például a következőképpen fogalmaz: „A Magyar Köztársaság a jogegyenlőség megvalósulását az esélyegyenlőtlenség kiküszöbölését célzó intézkedésekkel is segíti.”

Nemzetközileg elfogadott nézet szerint a pozitív diszkrimináció úgy kezelendő, mint „a kisebbségek érdekében hozott speciális intézkedések, amelyek a kisebbségek és a lakosság többi része közötti egyenlőség előmozdítását célozzák, vagy különös körülményekkel számolva rendelkeznek”, és ezért nem tekintik a szó szoros értelmében „diszkriminációnak”.

A magyar alkotmánybíróság is hasonló értelemben fogalmazott az alkotmány 70/A § (1), megkülönböztetés-mentességről szóló bekezdése értelmezésével kapcsolatban: „...a diszkrimináció tilalma nem jelenti azt, hogy minden még a végső soron nagyobb társadalmi egyenlőséget célzó megkülönböztetés is tilos. ... ha valamely – Alkotmányba nem ütköző – társadalmi cél vagy valamilyen alkotmányos jog csakis úgy érvényesíthető, hogy a legszűkebb értelemben vett egyenlőség nem valósítható meg, akkor az ilyen pozitív diszkriminációt nem lehet alkotmányellenesnek minősíteni”.

Megítélésünk szerint a pozitív diszkrimináció abban az esetben érheti el a kívánt célt, azaz a kisebbségnek a többséggel való egyenjogúsítását, ha a kisebbség tagjai maguk is tesznek azért, hogy a speciálisan nekik biztosított „előnyök” ne tűnjenek fel negatívan a társadalom többi részének szemében. Mindez azért rendkívül fontos, mert a társadalmi előítéletekkel és sztereotípiákkal összekapcsolódva akár konfliktust is szülhet a társadalmon belül.

A kisebbségi identitás és jogok megóvásának, valamint az állam – tudatos vagy ösztönös – centralizációs törekvései megakadályozásának eszköze lehet a kisebbségek kezében az autonómiához biztosított joggal.

Az autonómia „az állammal való hatalommegosztás, amelynek révén a kisebbség vagy megosztott, vagy teljes körű dön-



téshozatali jogosítványokkal lesz felruházva az identitáshoz különösen szorosan kapcsolódó társadalmi szférákban”. Az autonómia az államhatalom decentralizációját jelenti, a központi hatalom egy részének átruházását a helyi közigazgatási egységekre a szubszidiaritás elvének megfelelően. Céljaként úgy oldja meg az etnikai konfliktusokat, hogy kizárja az állam egységének veszélyeztetését (szeparatizmus), de ugyanakkor megakadályozza a kisebbség létének veszélyeztetését is.

Az autonómia biztosítása olyan intézményesített módszert jelent, amely a tapasztalatok szerint egyik legjobb módja lehet a kisebbségi kérdés kezelésének. Ennek okait és követelményeit Ruth Lapidoth a következőképpen foglalta össze.

- Az autonómiát annak a lakosságnak az egyetértésével kell létrehozni, amely azt élvezni fogja.
- El kell nyerni annak az államnak a támogatását, amelyhez az autonóm csoportot etnikai szálak fűzik.
- Az autonómiának mind az állam, mind az autonóm régió javát kell szolgálnia.
- Az autonóm lakosság számára biztosítani kell saját szimbólumai és anyanyelve hivatalos használatát.
- A hatalom megosztását olyan világosan kell megfogalmazni, amennyire csak lehetséges.
- Ha a központi kormány a maga számára fenntartott hatalmi ágak keretében olyan intézkedéseket hoz, amelyek az autonóm régiót érintik, konzultálnia kell a helyi hatóságokkal.
- A központi kormány és az autonómia hatóságai együttműködésének biztosítására külön szervet kell létrehozni.
- A legnagyobb részletességgel ki kell dolgozni a központ és az autonómia hatóságai közti viták rendezésének módjait és mechanizmusát.

A kisebbségi jogok felosztása annak alapján is lehetséges, hogy az adott jogok kit, kiket illetnek meg. Az *egyéni jogok* az egyenjogúságra alapozott jogok: a minden állampolgárt megillető alapjogok gyakorlását minden hátrányos megkülönböztetés kizárásával biztosítani kell. Ilyen a politikai jogok köre (például a hivatalviselési jog). A *kollektív jogok* közé tartoznak azok a jogok, amelyek a nemzeti kultúra fejlesztését szolgálják, és elvezethetnek a kulturális autonómiához. Ilyen például a saját kulturális, oktatási, szociális intézmények fenntartásához való jog. Az egyénileg, illetve a kollektíven felfogott jogok közti különbségtétel jól tetten érhető az autonómiaformák cikluskben vázolt kialakításában.

- Minden autonómiarendszerben biztosítani kell az emberi jogokat, beleértve az egyenlőséghez és a diszkriminációmentességhez való jogot; az autonóm területen élő valamennyi kisebbség számára kisebbségi jogokat kell szavatolni.
 - A siker legfontosabb és nélkülözhetetlen feltétele a megbékélés és a jóakarát légkörének érvényesülése. Kitartó és állandó erőfeszítéseket kell tenni a türelmes dialógus folytatására. Ellenséges légkörben az autonómia nem lehet sikeres.
 - Az autonómiát azelőtt kell létrehozni, mielőtt a viszony a többség és a kisebbség között végleg megromlik. A gyűlölet és a frusztráció légkörében autonómiát létrehozni nem lehet, az ugyanis a túlfeszített viszonyokhoz már nem tud alkalmazkodni. Megvalósulási formáikat tekintve igen széles spektrumban beszélhetünk önálló jogosítványokról. Összességében a kisebbségi autonómiák két formáját szokás megkülönböztetni: a területi–funkcionális és a személyi–kulturális autonómiát.
- A *területi–funkcionális autonómia* a törvényhozó és a végrehajtó hatalom decentralizációját jelenti, azaz egy adott kisebbséghez tartozó állampolgárok öngazgatását helyzetükből fakadó közigazgatási, kulturális, oktatási stb. ügyekben. Abban

az esetben, ha egy államban egyébként kisebbségben lévő etnikai csoport egy földrajzilag jól körülhatárolható régióban helyi többségben van, identitásának megőrzése a területi autonómia kialakításával biztosítható. Ennek keretében alakíthatnak ki saját közoktatási és kulturális intézményeket, megjeleníthetik szimbólumaikat, biztosíthatják a saját nyelvű médiumok megjelenését stb. Az autonóm terület működőképességének fenntartására, finanszírozására az adott régióban bizonyos mértékben az autonóm irányítás alá rendelhetnek anyagi forrásokat (helyi adóztatás, természeti erőforrások felhasználása, energiatermelés) is. Területi autonómia valósul meg például Belgiumban (a német kisebbség területi autonómiája), Olaszországban (Dél-Tirol) és Spanyolországban (baszkok, katalánok).

Személyi vagy kulturális autonómiáról akkor beszélünk, ha egy kisebbség képviselői saját helyi közigazgatási, döntéshozó szerveikben a kisebbségek speciális érdekében fejtik ki tevékenységüket. Ez esetben az autonómia jogosítványait az adott közösség tagjainak biztosítják, nem pedig

Dél-Tirol autonóm jogosítványai többek között az alábbiakra terjednek ki:

- a helyi közigazgatási szervek megszervezése;
- a helységnevek meghatározása, a kétnyelvű helységnevtáblák kötelező használata;
- a népművészeti értékek védelme és ápolása, a helyi hagyományok és mesterségek ápolása;
- a kulturális intézmények működtetése;
- a tömegkommunikáció működtetése;
- tervezés, helyiséggazdálkodás, építésszét;
- piacok, vásárok szervezése;
- katasztrófaelhárítás;
- bányászat, halászat, vadászat, mezőgazdaság, erdészeti;
- útépités, szállítás, távközlés;
- idegenforgalom, turizmus, vendéglátás;
- szociális és népjóléti intézkedések stb.

egy adott közigazgatási egységnek. Ideális megoldásnak tekinthető akkor, ha az adott etnikai csoport nem alkot semmilyen jól körülhatárolt területen többséget, etnikai tömböt, hanem az ország területén szétszórva él. Személyi autonómia valósult meg Finnországban, Svédországban és Norvégiában a lapp kisebbség esetében.

Működőképes modell?

Európában számos autonómiaforma alakult ki a 20. század során, melyek közül többre mintaként tekintenek napjainkban. Az alábbiakban három példát mutatunk be annak alátámasztására, hogy megfelelő feltételek és közös szilárd elkötelezettség mellett kialakíthatók békés rendezési módok, és hosszú távon is működtethetők kisebbségi autonómiák.

Dél-Tirol területi autonómiájának gyökerei 1948-ban alakultak ki, akkor még Trentino olasz etnikumú lakosságával egységbe olvasztva. A dél-tiroli német ajkú lakosok területi autonómiája az 1971. november 10-i autonómia statútum elfogadásával jött létre. Ez biztosította a második világháborút követően Olaszországhoz került Dél-Tirolban élő német kisebbség számára a törvényhozói hatalmat minden olyan fontos területen, amely identitása megóvását szolgálja.

Az autonóm terület úgynevezett „másodlagos törvényhozói jogosultságot” is kapott, melynek értelmében az autonóm terület törvényhozói hatalommal rendelkezik, de az állam által megszabott kereteket nem lépheti túl. A másodlagos törvényhozói hatalom kiterjed a helyi rendőrségre, az általános és középiskolai oktatásra, a kereskedelemre, az egészségügyi ellátásra stb. További fontos intézkedés, hogy a tartományokban (Trentino–Alto Adige régió) beszedett adók kilenctizede a tartományo-

kat illeti meg, amely által biztosítani tudják az autonóm területek működésének anyagi hátterét.

Nyelvi-kulturális értelemben is jelentős kedvezmények érvényesülnek: a német és olasz nyelvet a hivatalokban egyenrangúan használják, az oktatás az óvodákban és az iskolákban anyanyelven, kizárólag anyanyelvű tanárok által történik. Köztisztviselői állást csak az tölthet be, aki mindkét nyelvet beszéli, és a közigazgatási testületek és közhivatalok is a nyelvcsoportok arányában kerülnek feltöltésre.

A *spanyol autonóm közösségek (comunidades autónomas)* jogai meghaladják a dél-tiroli autonómiát, hiszen a központi államtól független törvényhozói hatalommal rendelkeznek, amiből kifolyólag a közigazgatási autonómia mellett egyfajta politikai autonómiával is rendelkeznek. Ugyanakkor a szerveződés nem nevezhető föderatív államnak, mert a spanyol alkotmány eleve kimondja, hogy Spanyolország nem szövetségi állam, viszont az egységes és feloszthatatlan spanyol nemzet keretein belül garantálja az autonómia jogát is minden nemzetiségnek, illetve régióknak.

Jelenleg 17 autonóm közösség létezik Spanyolországban, és bár illetékességi körük más és más, struktúrájuk hasonló. Az autonóm közösségek közül a „történelmi” (Galícia, Baszkföld, Katalónia) lakói nemzetiségnek is nevezik magukat, és a kasztíliai spanyol mellett még hat autonóm közösség nyelve számít hivatalos nyelvnek.

A közösségek legfontosabb jogosítványai (melyek ugyan nem terjednek ki mind a 17 közösségre, de legtöbb esetben ezek a jellemzők) a következők: törvényhozói és végrehajtói hatalom; kultúra, oktatás; tudomány; gazdaság, mezőgazdaság; helyi közigazgatás; szociális ellátás. Emellett Baszkföld például rendelkezik az igazságszolgáltatás, a rend-

őrség, a pénzügyi hatóságok szervezésének illetékességével és az adókiszabás jogosítványával is.

Az autonóm közösségek működésük pénzügyi feltételeit saját és az állam által biztosított központi forrásokból biztosítják – bár általánosan elfogadott vélemény szerint a pénzügyi háttér az autonómia legsebezhetőbb pontja. A spanyol kormány jogosult a közösségek ellenőrzésére, például a helyi szinten alkotott jogszabályokat az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatja.

Skócia autonómiája az 1997. szeptember 11-i népszavazást követően jött létre. Ezt követte egy héttel később Wales autonómiájának létrejötte. Skócia kormányzása azóta Edinburghból, Walesé pedig Cardiffból történik. (Fontos megjegyezni, hogy a skót és walesi lakosság többségében fel sem merült az önálló államiság gondolata, így az Egyesült Királyság léte soha nem került veszélybe.)

A skót autonómia alapján a 129 fős edinburghi parlament maga dönt az „ország” költségvetéséről, és csak Skóciára érvényes törvényeket a helyi önkormányzat és közigazgatás, a rendőrség és az igazságszolgáltatás, a közúti közlekedés, az egészségügy, a kultúra és az oktatás terén hozhat. A központi hatalom jogköre marad az alkotmány, a honvédelem, a külpolitika, az adórendszer, a társadalombiztosítás és a gazdaság irányítása. A skót parlament korlátozott mértékben meg is adóztathatja Skócia lakóit. Külön érdekesség és az autonómia egyedi kiterjesztése, hogy a skót miniszterek az országukat érintő ügyekben az Európai Uniónál is önállóan járhatnak el.

A walesi parlament hatásköre ezzel szemben jóval csekélyebb. Nem hozhat törvényeket és nem vehet ki adókat, csak ezek végrehajtása és alkalmazása hárul rá. Wales esetében a pénzügyi hátteret a

központi kormányzat biztosítja, melynek felhasználását a helyi parlament ellenőrzi.

Fontos, hogy a konfliktusok és feszültségek megoldása szempontjából az Európai Unió is nagy jelentőséget tulajdonít az autonómiák megfigyelésének. Erről tanúskodik az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése 2003/1334. számú határozatának címe is: „Az autonóm régiók pozitív tapasztalata, mint konfliktusmegoldást sugalmazó iktetforrás Európában”.

Az Európai Unió kisebbségvédelmének jellege

Az Európai Unió a kisebbségvédelem megvalósítójaként meglehetősen ellentmondásos nemzetközi szereplő. „A kisebbségek Európájában” az emberi – és ezen belül a kisebbségi – jogok védelme nem tekint vissza hosszú múltra. Az emberi jogok védelmének fontossága a nyolcvanas évek óta egyre erőteljesebben jelenik meg a közösségek és az unió – illetve a tagállamok közös – külpolitikájában. Hosszas előkészületek után 2000 decemberében a nizzai csúcson a tanács jóváhagyta az unió saját emberi jogi dokumentumát, az Alapvető jogok chartáját. A kisebbségi jogok tekintetében azonban nem sikerült ilyen jellegű jelentős előrelépést tenni.

Alapvető különbségek vannak a tagállamok kisebbségvédelmi gyakorlatában, akárcsak a hatékony és elfogadható kisebbségvédelmi eszközök megítélésében. Az unió a nemzetközi tendenciának megfelelően – elsősorban a kisebbségek alapvető emberi jogaiból kiindulva – a kulturális jogok (anyanyelvhasználat, oktatás) csoportján keresztül közelíti meg a kisebbségvédelem kérdését. Emellett jelentős erőfeszítéseket tesz (például az európai

ombudsman intézménye által) a diszkriminációellenes fellépés érdekében.

Az Európai Parlament 1983-as állásfoglalásában – az úgynevezett *Arfé-állásfoglalásban* – foglalkozott először tételesen kisebbségeket érintő jogokkal. Ebben megfogalmazták: „(az Európai Parlament) elkötelezett az Európa népei közötti szorosabb egység megteremtése és élő nyelveik megőrzése iránt, a sokszínűsége építve, hogy közös kulturális örökségüket gazdagítsák és sokszínűvé tegyék”. A dokumentum felszólította a tagállamok országos, regionális és helyi szervezeteit, hogy biztosítsák a regionális nyelvek és kultúrák oktatásának lehetőségét az óvodától az egyetemig, biztosítsanak lehetőséget a regionális nyelvek használatára a helyi rádiókban és televíziókban, és tegyék lehetővé, hogy a hivatalos ügyintézésben, valamint a bírósági eljárásokban mindenki az anyanyelvét használhassa.

Az 1987-es *Kujpers-állásfoglalásban* felszólították a tagállamokat, hogy 1. „teremtsek meg a regionális és kisebbségi nyelvek használatának közvetlen jogalapját, mindenekelőtt a helyhatóságok szintjén, azokon a területeken, ahol kisebbségi csoportok élnek”; 2. vizsgálják felül „az olyan nemzeti rendelkezéseket és gyakorlatot, amelyek hátrányosan különböztetik meg a kisebbségi nyelveket”; 3. kötelezzék arra „a decentralizált és központi kormányserveket, hogy használják a nemzeti, regionális és kisebbségi nyelveket az érintett területeken”.

A regionális és kisebbségi nyelvhasználatra vonatkozó ajánlás kitért még a család- és helységnevek, a fogyasztói tájékoztatás, a postai szolgáltatások, a közút- és utcanevek és közfeliratok kisebbségi nyelvű használatának biztosítására. A határozat legjelentősebb intézkedése azonban a kisebbségi nyelvek anyagi támogatása volt, mivel

a parlament egymillió ECU-t különített el az 1988-as költségvetéséből erre a célra.

1988-ban készült el a parlament számára az etnikai csoportok jogainak chartájára vonatkozó *Stauffenberg-jelentés*, mely egyértelműen kiállt egy ilyen jellegű jogi charta szükségessége mellett, de a parlament nem tárgyalta meg, s így nem is hozott döntést róla.

A parlament 1994-ben egy újabb állásfoglalást fogadott el a kisebbségi és regionális nyelvek védelme érdekében, az úgynevezett *Killilea-jelentést*. Ebben ismételtén megerősítették az Arfé-állásfoglalásban kifejtett elveket, és rámutattak, hogy a tagállamoknak konkrét intézkedésekkel kellene végre fellépniük nyelvi kisebbségeik védelmében, megteremtve ezeknek a nyelveknek a megőrzéséhez és fejlesztéséhez nélkülözhetetlen minimális feltételeket „az oktatás, az igazságszolgáltatás és közigazgatás, a média, a földrajzi elnevezések körében, és a kulturális és közélet egyéb területein az ilyen nyelvek és kultúrák használatára és támogatására”.

A határozatban a parlament támogatásáról biztosította a *Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartáját* (Európa Tanács, 1992), valamint a Charta aláírására és minél korábbi ratifikálására hívta fel azokat a tagállamokat, amelyek ezt még nem tették meg.

1996-ban két jelentős dokumentum is született. A *Kisebbségi jogok védelme Európában: javaslatok a kisebbségi politika kialakításáról Kelet- és Közép-Európa, valamint a korábbi Szovjetunió államainak esettanulmányai alapján* című tanulmányban szerepelt a romakérdés, a szlovákiai magyarok, a macedóniai albánok, a bulgáriai török kisebbség, valamint az észak-kaukázusi térség vizsgálata. Mindez azért igen jelentős, mert kijelölte azt az utat, amelyet a hatékony problémamegoldás előfeltételévé kell tenni: meg kell ismerni a problémákat,

oly módon hozzanak létre szabályozásokat és intézkedéseket (szervezeteket), hogy azok valóban a kellő módon fejthessék ki hatásukat, illetve tevékenységüket.

Ugyanebben az évben született *A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások és értelmező megjegyzések* elnevezésű dokumentum, amely már konkrét területek (alap- és középfokú kisebbségi oktatás, kisebbségi oktatás a szakoktatásban, kisebbségi nyelvű felsőoktatás, tantervfejlesztés) szabályozásáról rendelkezett.

Hasonló jelentőségűek az 1998. február 10-én kibocsátott *A nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló oslói ajánlások*, amelyek szabályozzák a nyelvhasználat, a vallásgyakorlás, a közösségi élet és a nem kormányzati szervezetek, a média, a gazdasági élet, a közigazgatási hatóságok és a közszolgáltatás, a független országos intézmények és az igazságszolgáltatási hatóságok körében felmerülő kisebbségi kérdéseket.

Megfigyelhető tehát egyrészt a kérdésnek szentelt egyre fokozódó figyelem, másrészt pedig az a törekvés, hogy az általános elveken és ajánlásokon túl az egyes konkrét eseteket szabályozni kívánó dokumentumok sorát hozzák létre.

A hagyományos kisebbségvédelem terén a valódi kihívást az uniónak a keleti bővítés jelentette. A csatlakozni vagy társulni kívánó közép- és esetleg kelet-európai országokban a kisebbségi kérdés az ott élő kisebbségek létszámánál fogva előkelő helyet foglal el a politikai napirenden. Az egységes uniós politika kialakítása azonban itt sem könnyű. A bővítéskor fogalmazzák meg először olyan követelményeket a csatlakozni kívánó országok számára, amelyeknek a haszonélvezői sok tekintetben a nemzeti és etnikai kisebbségi polgárok lehetnek.

Az 1993. júniusi koppenhágai Európai Tanács-ülésem megfogalmazott „*koppenhágai kritériumok*” a következők voltak:

– stabilan működő demokratikus intézményrendszer, amely garantálja a jogállam és az emberi jogok tényleges érvényesülését, és biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását;

– működőképes piacgazdaság, amely képes megbirkózni az unióban meglévő piaci erők versenyével;

– a tagsággal járó kötelezettségek teljesítése: az EU intézményi és jogrendszerének (az *acquis communautaire-nek*) teljes elfogadása és adaptálása, beleértve a politikai, valamint a gazdasági és monetáris unió céljának elfogadását.

Az európai jogi kodifikációba is bekapcsolódó Európai Konvent munkájában ezt követően jelentős lépés volt az Európai Unió egyértelmű jogi erővel akkor még nem rendelkező alapjogi chartájának kidolgozása, melyet a 2000-es nizzai EU-csúcson egyhangúlag fogadtak el azzal a céllal, hogy a jogegyenlőség kereteit az unión belül formálisan is megteremtsék. A charta 21. cikke kimondta: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.” Emellett a 22. cikk kinyilvánítja, hogy „az unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget”.

Az unió alkotmányos szerződésétől a lisszaboni szerződésig

Bár a nizzai szerződésbe nem került be az alapjogi charta, a kisebbségek jogainak szerződéses megfogalmazása elengedhetetlen volt az unióban ahhoz, hogy döntés-

hozó szervei érdemi intézkedéseket hozzanak a kisebbségek védelmében. Így 2005. január 13-án elsöprő többséggel szavazták meg az európai képviselők az európai alkotmányról szóló szerződés ratifikációját támogató határozatot, melynek szerves része volt az említett dokumentum is. Végül az alkotmányos szerződés elbukott a francia és holland népszavazásokon, így az unió reformja az átdolgozás és újabb átfogó egyeztetés után megszületett – s hosszú ratifikációs folyamata után 2009 decemberében életbe lépő – lisszaboni szerződés keretében vált lehetővé.

Az emberi és köztük az általános kisebbségi jogok terén mindkét dokumentum fontos deklaratív elveket rögzít, és e téren az alkotmányos szerződéstervezet egyes megfogalmazásait a lisszaboni szerződésbe is átvették: így hivatkozik az alapjogi chartára, mint az unió jogilag kötelező erejű garanciáinak, illetve azoknak a jogoknak a gyűjteményére, melyekkel az EU megítélése szerint valamennyi európai polgárnak rendelkeznie kell.

A dokumentumok preambuluma is kiemeli azokat az értékeket, amelyek a kisebbségi identitásnak is alapelemeit képezik: a kultúra, a vallás, a nyelv, a humanizmus és a kölcsönös tisztelet fontosságát:

„... ösztönzést merítve Európa kulturális, vallási és humanista örökségéből, amelyből az ember sérthetetlen és elidegeníthetetlen jogai, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, valamint a jogállamiság egyetemes értékei kibontakoztak... (Európa) meg akar maradni a kultúrára, a tudásra és a társadalmi fejlődésre nyitott kontinensnek; ... közéletének demokratikus és átlátható jellegét még inkább el kívánja mélyíteni. ... Európa népei, miközben büszkének maradnak saját nemzeti identitásukra és történelmükre, elhatározták, hogy felülemelkednek ősi megosztottságaikon, és – egymással



mind szorosabb egységre lépve – egy közös jövő megteremtésére törekednek, abban a meggyőződésben, hogy az ily módon „sokféleségben egyesült” Európa ... minden egyes egyén jogainak tiszteletben tartása mellett, valamint az eljövendő nemzedékekért és a Föld jövőjéért viselt felelősségük tudatában, az emberiség reménységének különleges térségévé válik...”

A lisszaboni szerződés így – a közösségi jogban először – a kisebbségek jogairól is említést tesz. Magyar javaslatra került még a korábbi szerződés tervezet I-2. cikkébe, majd maradt meg a végső verzióban is, hogy az unió saját értékeként ismeri el a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletét: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul.”

Egykor az Európai Parlamentben többen vitatták, hogy ez elég védelmet nyújthat-e az unió tagállamaiban élő kisebbségeknek, de a szellemiség a lisszaboni szerződésben – I-3. cikk (3) – is kifejezésre jut: „Az unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.”

Emellett a kötelező érvényűnek tekintett alapjogi charta a megkülönböztetés tilalmát is kimondja: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

Ezen elvek nyomán, ha a nemzetközi kisebbségi jogi dokumentumok beemelése az *acquis communautaire*-be folytatódik, és

azt a tagállamok esetében garanciák kiépítésével és rendszeres ellenőrzéssel támasztják alá, megfelelő alap teremthető a kisebbségek védelméhez.

Korábbi és jelenlegi cikkünk igen érzékeny témája, a nemzeti-etnikai kisebbségek léte, jogai és védelme Európa szerte évtizedek óta előkelő helyen szerepel a társadalmi-politikai viták körében. A kérdéskörnek tulajdonított növekvő figyelem, a kontinens szinte valamennyi államának érintettsége reményünk szerint a problémafelvetéstől a problémák megoldása felé vezet, melynek a nemzetközi egyezmények sokszínűsége mellett az Európai Unió egységesülő, tudatossá váló kisebbségvédelmi szabályozása adhat működő keretet. A számos feszültséget generáló tényező hatására hosszú ideje folyik olyan mechanizmusok kialakítása és tökéletesítése, amelyek a társadalmi megbékélés, az egymás mellett élés, a kulturális sokszínűség célkitűzését követik. Az alapvető kisebbségi jogok biztosításán és azok érvényesülésének megfigyelésén, ellenőrzésén túl ilyen hatékony együttműködési, együttélési forma a kiegyenlítési jogokra épülő kisebbségi autonómia.

A bemutatott autonómiaformák az elmúlt évtizedekben csökkentették a feszültséget az érintett társadalmi csoportok között, megakadályozták az ellentétek nyílt konfliktussá válását, és segítettek megőrizni a kulturális csoportidentitás különböző formáit. Azt azonban figyelembe kell vennünk, hogy egy működő modell kialakításához több tényező együttes jelenlétére van szükség, melyből a többségi és a kisebbségi társadalom közös akarata és együttműködése a legalapvetőbb. Az autonómiaformák által nyújtott lehetőségeket helyén kell kezelnünk, alkalmazásukra időt kell hagyni, működtetésükhöz forrásokat kell biztosítani, hogy megvalósulhasson a sokféle identitás egységbe foglalt békés együttélése, fejlődése.

Ajánlott források

Az Európai Unió alapjogi chartája:

<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?Type=TA&Reference=P6-TA-2007-0573&language=HU#BKMD-36>.

Az Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja: <http://www.europatanacs.hu>.

Az *International Journal on Minority and Group Rights* című folyóirat számai.

Dezső Márta – Fűrész Klára – Kukorelli István – Papp Imre – Takács Imre – Sári János: *Alkotmánytan*. I. Budapest, 2003, Osiris.

European Center for Minority Issues: <http://www.ecmi.de/>.

Fábián Gyula – Ötvös Patrícia: *Kisebbségi jog*. Kolozsvár, 2003, KOMP-PRESS Korunk Baráti Társaság.

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

Lapidoth, Ruth: *Autonomy, Flexible Solutions to Ethnic Conflicts*. Washington D.C., 1996, United Institutes of Peace Press.

Minority rights group international: <http://www.minorityrights.org/directory>.

Minority Rights Information System:

<http://miris.eurac.edu/mugs2/index.jsp?TopBarItem=Home>.

Nastase, Adrian: *A kisebbségekhez tartozó személyek jogai*. Budapest, 2002, Hivatalos Közlöny Kiadó.

Suinen, Philippe: Belgiumból és Magyarországról, Európáért és a viláágért: a kisebbségek elismeréséről. In *Európa egysége és sokszínűsége. A kisebbségek jogai*. Szerk. Trócsányi László és Francis Delpérée. Louvaini Katolikus Egyetem Közjogi Intézete – Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar, Nyitott Könyv Kiadó, 2003.

Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai. *Kisebbségkutatás*, 2001. 2. szám.