

Kisebbségvédelem a kibővített EU kereteiben

Heidbreder, Eva G.: Minderheitenschutz in der neuen EU. Beitrittskriterien nach dem Beitritt. = Osteuropa 54. Jg. 2004. 5–6. H. 473–483. p

A keleti bővítéssel az EU, amellett, hogy nagyságrendekkel szélesítette ki államközösségét, egyben egy átalakulásban lévő szférát csatolt addigi, szilárdultabb, hagyományos fejlettségű övezetéhez. A bővítési folyamat tennivalóit úgy kellett meghatározni, hogy az új csatlakozók közvetlenül kapcsolódhassanak az Unió bővítés előtti kereteiben elindított integráció elmélyítéséhez. A kapcsolódás közös nevezője a jogharmonizációs csomag (*acquis communautaire*). A cél érdekében programba kellett venni mind a belépők egyedi felkészítését a zökkenőmentes illeszkedésre (még hozzá a korábbi bővítési szakaszokkal ellentétben ezúttal mint előzetes stratégiát), mind pedig az új körülményekre is tekintettel a meglévő intézmények és az intézményi működés belső, strukturális átalakítását.

Az előfelkészítő program ugyanúgy a koppenhágai kritériumokat vette figyelembe, mint az akkori EU eredeti integrációs célkitűzése. A felkészítő szakasz a belépésekkel lezárult, bizonyos tapasztalatok a felkészítés sikeréről ma már összegezhetők, például az „emberi jogok védelme, a kisebbségek tiszteletben tartása és védelme” témájában, amire jelen elemzés választása esik. A kérdéskör fontos helyet foglal el az EU demokrácia-felfogásában, bár ez nem kínálja az egyértelmű meghatározást a „védelem” formális-jogi alapjai számára. Itt vissza kell lépünk egy pillanatra az általános alapjogokat illető, az európai emberi-jogi egyezmény, a szociális charta előírásaira, az Európai Bíróság jogtapasztalatára vagy a tagállamok jogfelfogásából közös elemeket kiemelő EU-konceptióhoz, melyet először a maastrichti szerződés rögzített. Ez magáénak vallja „a szabadság, a demokrácia elveinek, az emberi szabadságjogok és a jogállamiság elvének tiszteletben tartását”, és állást foglal a nemi, faji, etnikai, vallási stb. diszkrimináció bármilyen formában megnyilvánuló gyakorlata ellen. Lényegileg itt a személyhez fűződő jogok körében vagyunk, csak a kisebbségek saját nyelvük és kultúrájuk fenntartását célzó „különleges jogai” utalnak távolról a kollektivitás elvére. 1998-ban az antidiszkriminációs elv szellemében kezdte meg munkáját az European Union Monitoring Centre mint a fajgyűlölet és idegenellenesség jelentkezését figyelemmel kísérő megfigyelő és információs központ. Az állásfoglalás- és ajánlás-szintű koncepció lényegében az EU-alkotmányban kodifikált formában válhatna kötelező nemzetközi-jogi normává. Addig nem beszélhetünk tételes EU-kisebbségpolitikáról, az alapjogok chartája 2000. évben történt elfogadásával sem. Az ajánlások informális státusa elvezet az olyan féloldalassághoz, mint a kereskedelmi megállapodások emberi jogi feltételekhez kötése Unión kívüli országok irányában, miközben a saját körén belül nem képes szankcionálással alátámasztott ráhatásra. Éspedig legkevésbé a kisebbségvédelem vonatkozásában. Tulajdonképpen hasonlóan alakult a csatlakozási feltételek kiajánlása is a bővítési kör számára. Nyilvánvaló oka ennek az, hogy az akkori EU-országok maguk is tartottak kisebbségi politikájuk ellenőrizhetőségétől, az esetleges bírálatoktól.

A kisebbségi nyelv és kultúra fenntartásához fűződő jogok védelmének kérdését úgy iktatták be csatlakozási kritériumok sorába, hogy az magukat az EU-tag államokat egyáltalán nem kötelezte, s a csatlakozók esetében is inkább levették a napirendről a belépés

pillanatában. Azaz, EU-szerte ma is szűken a személyi körű antidiszkriminációs program van érvényben. A kérdés másik oldalát mint csatlakozási kritériumot eredetileg a nemzeti kisebbségek védelméről szóló 1995-ös keretegyezmény érintette. A kritérium fő súlyllyal az észak-kelet-európai roma, valamint a baltikumi orosz kisebbséget célozta. Ehhez képest Lettország mind ez idáig vonakodott aláírni az egyezményt. De semmilyen lehetőség nincs a számonkérésre akkor, ha egy alapító tagállam mint Franciaország hagyományos jogrendjében ismeretlen kategória a „kisebbség”, s nem érzi rávonatkozóának a keretegyezményt. A csatlakozási előkészítő szakasz évente esedékes, rendszeres bizottsági beszámolóit olyan pontokat vettek (és vesznek a további csatlakozandó országok esetében) sorra, mint: nemzetközi megállapodások ratifikálása, antidiszkriminációs törvények meghozatala, az ombudsman intézményének felállítása, az állampolgári–emberi–kisebbségi jogérvényesítés állása, az utóbbit tekintve persze nem egységes standard alapján. A „monitoring” egyéb tekintetben messzemenően törekedett az egységesítésre. Nem érdektelen, hogy mely típusú források szolgálnak alapul a beszámolókhöz:

1. a tagjelöltek kormány-álláspontjai,
2. a bizottsági állandó képviselők helyszíni információi,
3. az Európa tanács, az EBESZ és más szervezetek vonatkozó dokumentumai (általában ezek nyomtak a legnagyobb súllyal a latban, noha elvileg a forráskörököt egyenrangúan kívánták kezelni),
4. nem kormányzintű szervezetek elemzései, beszámolóit.

A kisebbségvédelmi kritérium valós érvényesítési lehetősége – nemzetközi-jogi hiteltelensége, kettős standardja okán, amit sok bírálat is ért – természetesen gyenge maradt: a jelöltek általában csupa jó „osztályzatokat” kaptak, Szlovákiát kivéve (1997-ben). E tekintetben felróható más strukturális hiányosság is a rendszeres jelentéseknek: jogi strukturái mellett nem vizsgált olyan gyakorlati körülményeket, mint a finanszírozás képessége a negatívumok leküzdéséhez. De a monitoring így is serkentőleg hatott a normák meghonosításában, még ha visszamaradtak is hiányosságok, vagyis lényegében betöltötte szerepét. Jóhiszemű partnerek nem törekedtek arra, hogy „ellazsálják” a tennivalókat, s hogy „olcsón” jussanak be az Unió tagjai sorába. De a továbbiakra nézve a standard kettősségét nyilvánvalóan ki kell küszöbölni, egységes feltételrendszert kell teremteni ahhoz, hogy az integráció kisebbségi vonatkozásokban is valós és stabil lehessen. Az új bővítéssel lényegében el is indult, és előre fog haladni az ez irányú folyamat. Kis lépései között helyet kapnak olyan elemek, amelyek az új bővítés előkészítő folyamataiban gyökereznek, mint az immár közös szociális programokba integrált romaprogramok, visszahatva akár a régi tagállamok korábban nem profilírozott romapolitikájára is. Az előkészítő monitoring legfontosabb eredménye talán mégis az, hogy Európa (Nyugat-Európa is) ebben az időszakban fokozatokkal érzékenyebbé vált a kisebbségi téma irányában. Ez tükröződik egyebek mellett a Magyarország részéről felmerült igény fogadtatásában az európai alkotmánytervezet vitája során, amely a „kisebbség” kategória nyílt formában történő bevezetésére irányult. Mindenki tudja, hogy a magyar igény a határon túli magyar nemzeti kisebbségek mint kollektívumok problematikájára utal, s ez az eddigiekben az EU-nak nem elsődleges mérlegelési körébe tartozott. Mégis, mindez nem akadályozta az EU-szintű kollektív kisebbségvédelmi koncepció jövőbeni kidolgozásának, s kiformalását éppenhogy ilyen és ehhez hasonló egyedi prioritások érvei is elősegítik. Az eset mindjárt szemléletes példa arra is, miként hat ki a bővítés az EU-integráció továbbmélyítésére is.

Komáromi Sándor

A nemzeti kisebbségek nyelvi jogainak védelme Lengyelországban különös tekintettel az ukrán kisebbségre

Tomanek, Przemysław: Ochrona praw językowych mniejszości narodowych w Polsce ze szczególnym uwzględnieniem mniejszości ukraińskiej. = Ukraina – między językiem a kulturą. Pod red. Adama Falowskiego i Bożeny Żinkiewicz-Tomanek. Kraków: Universitas, 2003 (= Studia Ruthenica Cracoviensia 1), 245–260. p.

A történelmi Lengyelország soknemzetiségű állam volt. Ez a helyzet akkor sem változott, amikor 1918-ban hosszú szünet után visszanyerte függetlenségét. A két világháború közötti lengyel állam (az ún. „második köztársaság” – ez elsőn érte a XVIII. század végén a szomszédos nagyhatalmak között felosztott „nemesi köztársaságot”) nemzetiségi struktúráját a szerző az 1931. évi adatokkal illusztrálja:

Nemzetiség	Számuk	Arányuk (%)
Lengyelek	20,9 millió	64,9
Ukránok	5,0 millió	15,7
Zsidók	3,1 millió	9,7
Fehéroroszk	1,9 millió	5,9
Németek	830 ezer	2,6
Egyéb	100 ezer	3,2

Ebben az időszakban különösen a németek és az ukránok helyzete okozott éles konfliktusokat. A hitleri politika mértéktelenül felnagyította a lengyelországi németek sérelmeit, s ez szolgáltatta az egyik ürügyet arra, hogy 1939-ben Németország hadat üzenjen Lengyelországnak. Ezzel szemben az ukrán kisebbség helyzete valóban katasztrofális volt – a lengyel állam politikája a '30-as évek második felében a szláv nyelvű kisebbségek asszimilálását tűzte ki célul Kelet-Lengyelországban. Az ukrán kisebbséggel szembeni diszkrimináció, ami többek között nyelvi jogaik korlátozásában is megnyilvánult, rövidlátó politikának bizonyult, s nagyban hozzájárult a véres lengyel–ukrán konfliktus kialakulásához a II. világháború éveiben.

A II. világháború után, miután a hitleri Németország elpusztította a zsidókat, továbbá erőszakkal kitelepítették a németeket és az ukránokat (ez utóbbiakat nem csak a határon túlra, hanem a lengyel állam új határain belül is a nyugati és az északi területekre), Lengyelország etnikailag csaknem egységes államként jelenik meg, mivel az említett folyamatok lényegesen csökkentették a nemzeti kisebbségek létszámát, illetve – az ukrán esetében – szétszórták azokat korábbi egységes lakóterületükről. Az utóbbi 50 évből azonban csak becsült adataink vannak, mivel a népszámlálások nem tartalmaztak a nemzetiségre vagy az anyanyelvre vonatkozó kérdést, más felmérések során pedig megtorlástól félve maguk a megkérdezettek igyekeztek elfedni esetleges nem lengyel származásuk tényét, különösen a sziléziai németek és az ukránok esetében. A mai Lengyelország nemzetiségi struktúráját így csak hozzávetőlegesen lehet felvázolni. Az Alsó- és Felső-Sziléziában élő német kisebbség létszámát a német kormányzat több mint egymillióra becsüli, a lengyelországi német kulturális és politikai szervezetekhez való tartozás alapján számuk 350–550 ezer közé tehető. Az ukrán kisebbség létszámát a különféle források 350–400 főre becsülik. Nagy szétszórtságban élnek, mivel délkelet-lengyelországi lakóhelyükről a „Visztula” fedőnév

akció során erőszakkal a volt német területekre telepítették őket. 1957 után egy részüknek sikerült visszatelepülnie eredeti lakhelyükre. Az ukrán kisebbség közé szokás számítani a lemkokát is, noha ezek egy része nem azonosítja magát az ukránsággal. A Białystok környékén élő fehéroroszok száma 200–300 ezerre tehető. Lényegesen kisebb létszámú a litván kisebbség, mintegy 15–20 ezer fő él Északkelet-Lengyelországban Sejny, Puńsk, Szypliszki környékén. Ezeken kívül Lengyelországban élnek szlovákok (Árva és a Szepeesség lengyel oldalán, 20–25 ezer fő), csehek (Délnyugat-Lengyelországban, valamint Łódź környékén, 5–10 ezer fő), zsidók (8–10 ezer fő), oroszok (néhány ezer fő), cigányok (mintegy 25 ezren), továbbá néhány más kisebb etnikai csoport.

A II. világháború utáni lengyel nemzetiségi politikában több szakasz különböztethető meg a kisebbségi jogok megvalósulásának foka szerint. Közvetlenül a háború után a kommunista propaganda Lengyelországot nemzetiségi szempontból homogén állammak állította be azt hirdetve, hogy a nemzetiségi kérdés már „megoldódott”. A nemzetiségekkel szemben elnyomó intézkedéseket alkalmaztak, különös kegyetlenséggel telepítették ki az ukránokat 1947-ben szülőföldjükről. Az 1950-es évek elején enyhült a kisebbségekre nehezedő nyomás, 1952-től kezdve a kisebbségek iskolákat hozhattak létre (ukrán iskolák Jaroszówkában és Przemyslben nyíltak), ezek szükségleteire tankönyvek jelenhettek meg, nemzetiségi nyelveken újságokat adtak ki, művészeti egyesületek alakulhattak. 1956 után a nemzeti kisebbségek kulturális egyesületekbe tömörülhettek. 1968-ban széles körű antiszemita hullám ment végig Lengyelországon, ami negatívan hatott a többi nemzetiségre nézve is. Újból a nemzetiségi szempontból homogén Lengyelország képét propagálta az államhatalom, nyelvi téren a legvisszataszítóbb megnyilvánulása ennek a délkelet-lengyelországi, 1947 előtt ukránok lakta vidékek ukrán helynévanyagának lengyelesítése volt. 1980–1981-ben a Szolidaritás mozgalmat annak erősen nemzeti és katolikus jellege miatt a kisebbséget tartózkodással fogadták, ám a központi hatalom ellenőrzésének lazulása, a társadalmi élet általános fellélegzése kedvezően hatott a nemzeti kisebbségek aktivizálódására is. A hadiállapot bevezetése 1981-ben a nemzeti kisebbségek törekvéseit is befagyasztotta, s az igazi változást e téren is 1990 jelentette. Már 1989 augusztusában megalakult a lengyel szejm etnikai és nemzetiségi kisebbségi bizottsága, amely a parlamentben azóta is helyt ad a kisebbségi kérdések megvitatásának, és a tárcákkal együttműködve dolgozik a kisebbségek szükségleteinek törvényi szabályozásán.

A pozitív belpolitikai változások és a szomszéd államokkal való kapcsolatok sikeres rendezése jelentősen javította a nemzetiségek helyzetét. A nemzetiségi nyelvi jogok fontos eleme a személynevek anyanyelvi normák szerint való leírásának kérdése a személyazonosságot igazoló dokumentumokban. Egy 1986-ban kelt törvény alapján nem tagadható meg az eredeti nyelvű névforma anyakönyvezése, de egyelőre csak lengyel átírásban (nem használhatók például az összes litván mellékjeles betűk és nem jegyezhetők be cirill írással az ukrán vagy fehérorosz nevek).

Az ukrán kisebbség jogait a lengyel alkotmányon kívül az ukrán–lengyel államszerződés (1992) is garantálja. A jogokkal élni természetesen könnyebb ott, ahol az ukránság viszonylag nagyobb tömegben együtt él. Ilyen város példaként Przemysl említi a szerző, ahol már 1952–1962 között is működött ukrán líceum, amelyet azonban a városi hatóságok bezártak. A rendszerváltozás után a helyi ukrán közösség először általános iskolát alapított 1991-ben, majd 1995-től a líceumot is felújította. Az általában kétnyelvű ukrán értelmiség aktívan részt vesz a lengyel közéletben, ami remélhetőleg pozitív módon hozzájárul ahhoz, hogy a többségi lengyel társadalom is tudomást szerezzen a vele egy államban élő ukrán kisebbség problémáiról.