

A kisebbségek részvétele a közéletben

Beszámoló a Velencei Bizottság szemináriumáról

Az Európa Tanács „Joggal a Demokráciáért” Bizottsága (az ún. Velencei Bizottság), a zágrábi egyetem jogi és politikatudományi kara, a horvát külügyminisztérium diplomáciai akadémiaja és a glasgow-i egyetem Horvátország köztársasági elnökének a védnöksége alatt 2007. május 18-19-én szemináriumot rendezett Zágrábban „A kisebbségek részvétele a közéletben” címmel. A szeminárium házigazdája Stanko Nick, a Velencei Bizottság horvát tagja volt, aki hat éven keresztül a Horvát Köztársaság magyarországi nagykövetségén dolgozott. A résztvevőket Vladimir Loncarevic, a horvát köztársasági elnök politikai tanácsadója, Mirjana Bohanec-Vidovic, az Európai Integrációs és Külügyminisztérium horvát kisebbségekért és bevándorlásért felelős miniszter-helyettese és Gianni Buquicchio, a Velencei Bizottság titkárságának vezetője üdvözölte.

A Velencei Bizottság az Európa Tanács alkotmányügyi tanácsadó testülete, amelyet 1990-ben hoztak létre abból a célból, hogy a rendszerváltoztató országokban segítse az európai alkotmányos hagyományoknak megfelelő alkotmányok elfogadását. 2002 óta a bizottságnak Európán kívüli államok is tagjai lehetnek. Ezzel a lehetőséggel eddig Kirgizisztán, Chile és Korea élt. A bizottság tagjait – elismert tudósokat, alkotmányjogászokat, alkotmánybírákat – független szakértőként, négyéves időszakra a résztvevő országok jelölik.

A résztvevők a kisebbségek közéleti részvételével kapcsolatos, korábban már számos más nemzetközi fórumon taglalt témát néhány újabb megközelítésből igyekeztek feldolgozni. Választ kerestek arra, hatottak-e a kisebbségek közéletben való részvételével kapcsolatos nemzetközi normák az egyes országok nemzeti szintű jogalkotására, és ha igen, milyen mértékben és milyen módon. Összehasonlították a területi autonómiát biztosító alkotmányos modelleket és a kulturális autonómia különféle formáit Közép- és Kelet-Európában, és felhívták a figyelmet az autonómiaformák visszatérő hiányosságaira.

Nemzetközi és nemzeti szabályozás

Mind az ENSZ Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól szóló Nyilatkozata, mind az EBESZ Koppenhágai Dokumentuma megerősíti, hogy a kisebbségekhez tartozóknak joguk van hatékonyan részt venni a

kulturális-, vallási-, társadalmi-, gazdasági- és közéletben, valamint a saját kisebbségüket érintő döntések meghozatalában.

A jogi kötőerő hiánya ellenére ezeknek a politikai dokumentumoknak nagy erkölcsi súlyuk van, erős kötelezettséget jelentenek. Figyelmet kívül hagyásuk ugyanakkor nem jár jogi következményekkel, nem eredményez nemzetközi felelősségre vonást. A politikai dokumentumokban, nyilatkozatokban lefektetett normák megszegése viszont komolyan aláássa a nemzetközi bizalmat, és káros az azokat be nem tartó országra nézve.

Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye az egyetlen olyan, jogilag kötelező erejű európai egyezmény, amely tartalmazza a nemzeti kisebbségek hatékony részvételére vonatkozó kötelezettséget. A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény megfogalmazása annyira rugalmas, hogy gyakorlatilag lehetetlen bármilyen konkrét állami kötelezettséget kiolvasni belőle. Nem kötelezően megteendő állami intézkedéseket, hanem egy cél elérése érdekében alapelveket tartalmaz, azaz eredményorientált.

Ez a rugalmasság két okra vezethető vissza. Egyrészt a kisebbségek rendkívül eltérő helyzete és a résztvevő államok közigazgatási berendezkedéseinek különbségei miatt nem képzelhető el semmilyen egységes, minden országra alkalmazható jogi megoldás. Másrészt a Keretegyezmény, mint minden nemzetközi egyezmény, az egyes államok különböző, néha nagyon eltérő megközelítései közötti kompromisszum eredménye. Ebből adódóan olyan megfogalmazásokat tartalmaz, amelyeket minden állam el tud politikailag fogadni, és amelyek a dokumentum értelmezésében és megvalósításában a lehető legnagyobb szabadságot biztosítják számukra.

Mindez persze a Keretegyezmény gyenge pontjának is felfogható. Az egyik előadó felidézte Mark Lattimernek, a Minority Rights Group International igazgatójának megjegyzését arról, hogy az államoknak nem az a kötelezettsége, hogy biztosítsák a kisebbségi nyelv használatát a közigazgatási hatóságokkal való kapcsolatokban, hanem az a kötelezettsége, hogy „erőfeszítéseket tegyenek arra, hogy lehetőség szerint biztosítsák a kisebbségekhez tartozó személyek és a közigazgatási hatóságok között a kisebbségi nyelv használatát elősegítő feltételeket, amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségletnek”. Lattimer így folytatta: „Igen tanulságos

lenne elgondolkodni azon, milyen eredménnyel járnának az ilyen korlátozó kikötések egy magánszemélyre kirótt kötelezettség esetében. Ha Önöknek nem kellene kötelezően megfizetniük a személyi jövedelemadót, hanem csak azoknak a feltételeknek a biztosítására kellene törekedniük, amelyek ezt lehetővé teszik, amennyiben ez véleményük szerint valóságos szükségletnek felel meg, és mindezt lehetőség szerint – akkor befizetnék?”

A kisebbségek hatékony részvételének biztosításához tehát a részes államoknak meg kell alkotniuk az országuk sajátosságait figyelembe vevő hazai jogszabályokat és politikákat. Még a kisebbségvédelem kérdésében a legmerevebbnek bizonyuló államokban is megfigyelhető bizonyos előrelépés. A nancy egyetem professzora Franciaország példáján azt elemezte, leküzdhetetlen akadályt jelent-e, ha a kisebbségeket nem ismerik el az alkotmányban. Úgy látja, az elmúlt 15 évben – elsősorban a bevándorolt csoportok aktivitásának köszönhetően – a kisebbségek kérdése a teljes elhallgatásból gyakran a politikai és tudományos viták előterébe került. Új, kevésbé formális értelmezést nyert az egyenlőség elve, amelybe egyre inkább belefér a különböző helyzetekben alkalmazható eltérő bánásmód elfogadása. Az előadó szerint az új francia köztársasági elnök is híve a pozitív diszkriminációnak, ez azonban (egyelőre bizonyosan) nem fog elvezetni a kisebbségek alkotmányos elismeréséhez és a kisebbségpolitika intézményesítéséhez, hanem megmarad a diszkrimináció elleni küzdelem és a társadalmi integráció célkitűzéseinél.

Változatos megoldások

Az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának tapasztalata azt mutatja, hogy az egyes országokban létező megoldások nagyon változatosak. Alapvetően két csoportra oszthatók: az egyik esetben a kisebbségek részt vesznek az állam irányításában, a másik esetben kisebbségi önkormányzás valósul meg bizonyos területi, helyi vagy belső ügyekben. Az állam irányításában való részvételbe beletartozik a választásokon, a döntéshozásban, a törvényalkotásban, a politikák kialakításában, végrehajtásában és értékelésében való részvétel. A cél az, hogy a kisebbségek is bekapcsolódjanak a jogalkotásba (például jogalkotást kezdeményezzenek vagy a jogszabálytervezeteket véleményezzék), a kormányzati munka tervezésébe és végrehajtásába (működjenek közre a szükségletek felmérésében és segítsék a politikai súlyponti kérdések meghatározását), végül pedig a kisebbségpolitika további fejlesztésébe (vegyenek részt az értékelésben és a nemzetközi monitorozási tevékenységekben). Azoknak a különleges intézkedéseknek a skálája, amelyekkel a kisebbségek bevonása elérhető, a pártalapítás szabadságának biztosításától kezdve a választott országos, regionális és helyi testületekbe biztosított kedvezményes vagy könnyített bejutáson, a kisebbségeknek fenntartott helyeken, az etnikai kvótarendszeren át az összetett,

többszintű együtt döntési mechanizmusokig és az erősebb vagy gyengébb jogosítványokkal rendelkező tanácsadó testületekig terjed. Egyetlen nemzetközi norma sem követeli meg a kisebbségeknek a választott testületekbe történő kedvezményes bejutását. Ugyanígy a kisebbségek parlamenti képviselőre sincs uniformizált megoldás. Az itt figyelembe veendő szempontok között szerepelhet például az országgyűlésben képviselendő kisebbségek száma, földrajzi elhelyezkedésük és koncentrációjuk, az őket az országhoz fűző történelmi gyökerek tartósága, az állam szövetségi vagy egyszerű felépítése, a kisebbségek önszerveződésének a foka vagy a kisebbségi hovatartozást tartalmazó nyilvántartások megléte vagy hiánya.

A résztvevők hangsúlyozták, hogy a kisebbségek képviselője önmagában nem jelent kielégítő megoldást. Ha a képviselőt biztosítják ugyan, de az adott testületben a kisebbséget mindig leszavazzák, azaz állandóan vesztesen kerül ki minden helyzetből, akkor bármilyen, valódi hatalommegosztó mechanizmus jobb, mint a csupán jelképes értékű képviselő. Lengyelországban a kedvezményesen biztosított hely ellenére ciklusról ciklusra kevesebb kisebbségi képviselő ül a parlamentben. Elhangzott, hogy a szlovén parlament egy-egy olasz és magyar képviselője lényegében nem tudja befolyásolni a döntéseket, a román parlament fenntartott helyeit elnyert kisebbségi képviselők pedig politikai okokból a mindenkori kormánykoalícióval összhangban szavaznak.

Az autonóm döntési jogot jellemzően a kisebbségi önkormányzás biztosítja a területi és a kulturális (személyi) autonómia különféle formáin keresztül. A nemzetközi jog ezen a területen sem írja elő, hogy bizonyos jogokat területi alapon kötelező biztosítani. A Kisebbségvédelmi Keretegyezményből sem a területi, sem a kulturális autonómiához való jog nem következik automatikusan.

Az autonómia gyenge pontjai

Az autonómiaformák sem jelentenek tökéletes, univerzális megoldást a kisebbségek közeleti részvételének, befolyásának biztosítására. A veronai egyetem professzorának elemzése szerint a területi autonómiának komoly hiányossága, hogy szigorú földrajzi keretek közé szorítja a jogokat és lehetőségeket, merev összetételűnek tekinti az adott terület társadalmát, figyelmen kívül hagyja a lakosság mobilitását és hátránnyal sújtja az elköltözőket, hiszen a kisebbségi csoportnak az adott területen kívül élő tagjai már nem élvezhetik ugyanazokat a jogokat.

Másrészt néhány kivételes esetet leszámítva, amikor az adott területen élő népesség lényegében homogén, a területi autonómia tulajdonképpen az államhoz hasonlóan többségi uralmat valósít meg, csak éppen kisebb léptékben, az itt élő legnagyobb kisebbségnek biztosítva a többségi kormányzást. A kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosított kulturális autonómia is súlyos kérdéseket vet fel.

Ilyen például a kisebbségi identitás megválasztásának „szabadsága”, amely semmiképpen nem jelentheti azt, hogy az egyén önkényesen válasszon magának bármiféle hovatartozást. Az egyén szubjektív választásának elválaszthatatlanul össze kell kapcsolódnia bizonyos objektív kritériumokkal. Melyek legyenek azonban ezek az objektív kritériumok, ki jogosult a meghatározásukra, és ki határozhatja meg azt, hogy egy adott személy eleget tesz-e a követelményeknek? A magyarországihoz hasonló visszaélések más országokban, így Horvátországban is előfordulnak. A grazi egyetem professzora olyan nézetet is megfogalmazott, amely szerint a kulturális autonómia nemhogy nagyobb stabilitást eredményezne, éppen ellenkezőleg, a többletpénzek érdekében az élet minden területén „etnomobilizációhoz” vezet.

Külső és belső ösztönző tényezők

A monitorozási folyamat, illetve az Európai Unióhoz történő csatlakozás kilátásai kedvező, ösztönző hatást gyakorolnak az egyes országok belső jogalkotására és a kisebbségek bevonására. A nemzetközi ellenőrzésnél elvárás a kisebbségek részvétele, és bevonásuk a monitorozás során lebonyolított helyszíni látogatásoknál sem maradhat el. Az Európai Bizottság vagy a monitorozó testület véleménye érleli és felgyorsítja az államok belső elszántságát a jogszabályok elfogadására vagy módosítására. Ez számos példával bizonyítható. A Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága első véleményét követően Észtország számos lépést tett a választási és állampolgársági szabályozás javítására. Albániában a

Nemzeti Kisebbségi Tanácsa szintén a Tanácsadó Bizottság ajánlása nyomán jött létre. Az Európai Unióhoz történő csatlakozási folyamatban az államokat erőteljesen motiválja a gazdaságilag erős és egyben közös értékeket valló közösséghez történő csatlakozás szándéka. Ehhez párosulnak a koppenhágai kritériumokból, a jogharmonizációból és az ellenőrzési folyamatból adódó kötelezettségek. Ez az időszak általában igen hatékonynak mondható, ugyanakkor e kérdés szempontjából „hátránya”, hogy egyszer véget ér. Mivel az Európai Unió nem fogadott el jogilag kötelező instrumentumot a kisebbségi jogok biztosítására, a rákövetkező időszakban az állam ismét „lustábbnak” bizonyulhat.

A nemzetközi normák – akármilyen ösztönzők is – önmagukban nem elégségesek ahhoz, hogy az egyes országokban kialakuljanak, valamint tartósan és sikeresen működjenek a kisebbségek közéleti részvételét célzó intézmények és mechanizmusok. A hazai jogrendekbe történő átültetésük mellett ehhez más kedvező külső és belső feltételek meglétére is szükség van. A megfelelő nemzetközi normák mellett kellene tanulmányozható, jól bevált modellek, tanulságos gyakorlati példák. A belső feltételek között pedig a stabil jogi keretek mellett szükség van a politika érettségére és hosszú távú demokratikus elkötelezettségére, erős, jól szervezett, ellentétektől nem túlságosan szétszabdalt kisebbségi civil szférára és – ami a legfontosabb – a társadalom érettségére, a történelmi bizalmatlanság leküzdésére, a minden résztvevőtől elvárható kompromisszumkészségre és kölcsönös bizalomra.

Solymosi Judit

Az Eurolang híreiből

Válogatásunkkal az Eurolang Hírügynökség működésére kívánjuk felhívni a figyelmet. A hírszolgálat közleményei a www.eurolang.net címen érhetők el. Néhány napig angolul olvashatók teljes terjedelmükben, de többet magyar fordításában is feltesznek a honlapjukra. A szabad felhasználású időszak után a hírek archívumba kerülnek. Elolvasásukért ekkor már általában öt eurót kell fizetni (öt cikk után azonban már kedvezményt adnak). A régebbi hírekért 30%-kal kisebb összeget számítanak fel. Nem-kormányzati szervezetek, diákok és kisebbségi nyelvi aktivisták további engedményekre számíthatnak.

A csak egy nyelven beszélők korábban öregszenek, mint a kétnyelvűek:

Az Eurolang Hírügynökség két olyan tanulmányról is beszámol, amely jó hírrel szolgál a többnyelvűeknek, ámde annál riasztóbb lehet az egynyelvűségben élőknek. Az egyik kutatás 2004-ben az emlékezetet és a szenilitást, a másik 2006-ban az öregkori elbutulást vizsgálta. Mindkét elemzés azzal az eredményrel zárult, hogy az aggkori gyengeség és elbutulás később következik be azoknál, akik két nyelven is beszélnek.

Változások az Európai Unió nyelvhasználatában:

2007. január 1-jétől az Európai Unió hivatalos és munkanyelveinek száma 20-ról 23-ra nőtt. Az újonnan csatlakozott tagállamok nyelvei, a román és a bolgár mellett az EU dokumentumait és közleményeit ezentúl az Ír Köztársaságban használatos, kelta eredetű ír nyelvre is lefordítják. A Bizottság azonban egy sajtóközleményben jelezte, hogy főleg gyakorlati okok miatt az EU nem fogja az összes közösségi jogszabályt lefordítani írre. A 2002. évi népszámlálási adatok szerint az ír nyelvet a négymillió lakosság

mintegy 40%-a, 1,57 millió ember beszéli csupán. Az elmúlt években más területen is történtek változások. Az EU hivatalos nyelvhasználatában néhány regionális nyelv (baszk, katalán és galíciai) is megjelent. A több felől érezhető törekvések ellenére az Unió nem akar utat nyitni valamennyi kisebbségi vagy regionális nyelvnek, hanem pénzügyi és jogi keretek közé kívánja szorítani a folyamatot. Az EU Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa 2005 júniusában spanyol javaslatra úgy határozott, hogy minden olyan nyelv esetében jár bizonyos szintű hivatalos elismerés, amely a valamely EU-tagállamban a „hivatalos nyelv” státusával rendelkezik, akár az alkotmányból, akár külön törvényből kifolyólag. Ezeket a nyelveket lehetséges az EU-intézményekkel való kapcsolattartásban használni, de bármilyen közvetlen vagy közvetett költséget az adott tagállamnak kell viselnie.

Egyelőre csak Spanyolország igényelte regionális nyelvei használatának lehetőségét.

Nemzeti kisebbségi jogok; Francia- és Görögország még Oroszországnál is rosszabbul áll:

Christoph Pan professzor és Beate Sibylle Pfeil európai nemzeti kisebbségekről újonnan megjelent könyve a nemzeti kisebbségeknek biztosított jogok tekintetében Francia- és Görögországot még Oroszországnál is hátrébb sorolja. A szerzők úgy végezték el a rangsorolást, hogy összehasonlították az egyes európai országok teljesítményét a nemzeti kisebbségek jogainak megvalósítása terén. Ennek során az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének adataira támaszkodtak. A lista legalján Franciaország, Belarusz (Fehéroroszország – *a szerk.*), Görög- és Törökország áll.

A táblázat legelőkelőbb helyét Belgium és Finnország foglalja el, őket Dánia, Magyarország és Spanyolország követi.

Ismerjék el hivatalosan Franciaország regionális nyelveit!

Az EBLUL (az Európai Unió nyelvi sokszínűségéért tevékenykedő, Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája – a szerk. megjegyzése) franciaországi tagszervezetének kezdeményezésére egy helyi egyesülettel együttműködve on-line aláírásgyűjtés indult. A két szervezet arra szólította fel a francia elnökválasztáson induló jelölteket, hogy hivatalosan ismerjék el Franciaország regionális nyelveit, és ennek érdekében módosítsák az ország alkotmányát is. Március 17-ére az okszitán nyelvet beszélők szerveztek tüntetést Beziers városában.

Az egyetemisták több egyetemi oktatást igényelnek walesi nyelven:

Február 17-én, szombaton walesi egyetemisták Aberystwyth-ben egy walesi nyelven oktató főiskola létrehozataláért tüntettek. Menna Machreth, az Aberystwyth-i Walesi Egyetemi Hallgatók Szövetségének elnöke szerint „nem biztosított a folyama-

tosság a walesi nyelvű középiskolai oktatásból a felsőoktatásba”. Az elmúlt harminc évben Wales-ben ugrásszerű fejlődésnek indult az anyanyelvű oktatás, és walesi nyelven oktató iskolák százai nyitották meg kapuikat.

Számi nyelven védte meg doktori értekezését:

2007. április 14-én a világon először védte meg valaki nyilvánosan doktori értekezését inari számi nyelven a finnországi Inariban. Az értekezést az inari számi nemzetiségű Marja-Liisa Olthuis írta. A mű a következő címet viseli: „Fajok elnevezése inari számi nyelven – A madarak és gombák népi elnevezésének története és az új fajtanevek megalkotásának módszerei”. Az inari számik az egyetlen olyan számi népcsoport, amely hagyományosan csak egy állam egyetlen önkormányzatának területén élt. Mára azonban Finnországban és külföldön is szétszóródtak. A Számi Parlament statisztikai adatai szerint az inari számi dialektust körülbelül háromszázan beszélnek.

Egy új felmérés szerint a fríz nyelv helyzete meglepően stabil:

Fryslân tartomány legfrissebb nyelvi felméréséből az derül ki, hogy a fríz lakosság túlnyomó többsége jól beszéli az anyanyelvét. A frízek 94%-a érti a nyelvet, 74%-uk ki tudja fejezni magát rajta, 75%-uk olvasni is tud ezen a nyelven. Sokak számára gondot okoz azonban a fríz nyelven történő írás. Erre négy frízből csak egy képes. Ugyanez a felmérés arra is rávilágított, hogy a fiatalabb nemzedék az otthonában inkább hollandul, mint frízül beszél. Általában elmondható, hogy a fríz nyelv helyzete sokkal erősebb a vidéki térségekben, mint a tartomány fővárosában, Ljouwert-ben (43 %) és Harns/Harlingen kikötővárosban (30 %).

Indul az Országos gael nyelvi terv:

A Skóciában használatos gael nyelv előmozdítására készített legelső országos tervet március végén hozta nyilvánosságra a gael nyelvért felelős állami szerv, a Bòrd na Gàidhlig. A terv, amely a 2005. évi Gael nyelvi törvény eredményeképpen készült, stratégiai intézkedéseket javasol. A gael nyelv standardizálása és fejlesztése érdekében öt évre jelöli ki a fejlesztési irányt a kormányzat, a helyi hatóságok, az állami szervek, valamint a magán- és a civil szféra számára. A tervet útjára indító Patricia Ferguson kulturális miniszter a következőket mondta: „Skóciának büszkének kell lennie a gael nyelv gazdag és változatos múltjára, dinamikus jelenére és ígéretes jövőjére. Az Országos gael nyelvi terv fontos építőelem a nyelv fenntartható jövőjének kialakításában. Megmutatja, hogyan növelhetjük a gael-ül beszélők számát, miként fokozhatjuk a nyelv láthatóságát, észlelhetőségét, és mi módon erősíthetjük az emberekben az önbizalmat ahhoz, hogy bátrabban használják a nyelvet a közösségekben, hogy megtanulják, és átadják gyermekeiknek a családban.”