

## ***Oktatáspolitikai az európai kisebbségek védelmében***

Csordás Annamária

Dolgozatomban a mai Európa kisebbségei oktatásának helyzetét kívánom ismertetni. „... a kisebbségeket megillető egyenlő bánásmód képezi az új, egyesült Európa egyik sarokkövét...” Romano Prodi szavai is megerősítik azt a tényt, hogy ez a kérdés – mivel szorosan kapcsolódik az európai kisebbségek jogainak általános elismertségével – napjainkra az európai országok viszonyrendszerében komoly jelentőségre tett szert: ezt támasztja alá az emberi jogi, kisebbségvédelmi bizottságok, a nemzetközi megfigyelő-ellenőrző rendszerek számának növekedése, ami együtt járt a multilaterális diplomáciában a kérdéssel foglalkozó képviselők, struktúrák, és személyiségek szerepvállalásainak megerősödésével is (például az emberi jogi főbiztos intézményének létrehozása az ENSZ-ben, az Európa Tanácsban, továbbá az emberi jogi aktivitás erősödése az EU-ban), valamint a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia elleni fellépés is növekvő politikai figyelmet, új szervezeti és nemzetközi tevékenységi formákat kapott.

### **Az oktatáshoz való jog**

Az oktatáshoz való jog számos nemzetközi jogi és EU jogszabályban deklarálásra kerül, így különösen az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Európai Egyezménye (EJASZEE) 14. cikkében és 1. jegyzőkönyve 2. cikkében, a Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (GSZKJNE) 13. cikkében, a nőkkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról szóló, 1979. december 18-án, New Yorkban elfogadott egyezmény (CEDAW Egyezmény) 10. cikkében és az Egyezmény a Gyermekek Jogairól című, New Yorkban 1989. november 20-án kelt dokumentum (EGYJ) 28–30. cikkében.

Az EU szabályozásnál szélesebb körben definiálják az oktatás célját és értékét a nemzetközi dokumentumok. Így az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata (EJENY) 26. cikke (2) bekezdése szerint a nevelés célja a személyiség kibontakoztatása és az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletbetartásának megerősítése, valamint elősegíti a nemzetek és különféle csoportok közti türelmet és az ENSZ békefenntartó tevékenységét. E célkitűzésben megfogalmazódik a kulturális csoportok közötti kapcsolódás is, amely továbbvezet bennünket az EGYJ 29. cikke (1) bekezdésének c) pontjában megfogalmazott további célkitűzéshez, azaz hogy a gyermek tudatába kell vénsni a szülei, személyazonossága, nyelve és kulturális értékei iránti tiszteletet, valamint a nemzeti értékek iránti és a sajátjától különböző kultúrák iránti tiszteletet – a szülőknek tehát jogukban áll oly módon iskoláztatni gyermeküket, hogy az meggyőződésüknek és kulturális hovatartozásuknak megfeleljen.

Számos nemzetközi egyezmény azonban pontosabban megfogalmazott előírásokat tartalmaz a kulturális és nyelvi kisebbségek csoportok oktatását illetően.<sup>1</sup> A GSZKJNE továbbá kifejezetten igyekszik biztosítani az ingyenes oktatáshoz való jogot alap-, közép és felsőfokon.

Ezzel szemben az Európai Unió 2000 decemberében elfogadott Alapjogi Chartája (AC)<sup>2</sup> – ellentétben az EJASZEE 1. jegyzőkönyvének 2. cikkével – meglehetősen lakonikusan fogalmaz. Deklarálja az oktatáshoz való általános jogot, és az EJASZEE-től eltérően magában foglalja a szakképzéshez és a továbbtanuláshoz való jogot is. További fejlődést jelent az EJASZEE-hez képest, hogy a 14. cikk (2) bekezdése kifejezetten lefekteti az ingyenes, kötelező oktatás elvét, amely a magyarázat szerint mindössze annyit kíván lefedni, hogy minden, a kötelező oktatásban részt vevő gyermeknek jogában áll az oktatási intézményt ingyenesen látogatni. Mindez azonban inverz módon azt is jelentheti, hogy ennek alapján nem létezik ingyenes jogosultság a nem

---

<sup>1</sup> Ilyen például az UNESCO-nak az oktatásban való megkülönböztetés elleni egyezménye 5(1)(c) cikke, vagy az EGYJ 30. cikke.

<sup>2</sup> A 2000 decemberében kihirdetett Charta nem emelkedett jogerőre, csupán politikai deklaráció volt. Azzal azonban, hogy az Unió alkotmányának szerves részévé vált, annak hatálybalépését követően kötelező erővel bír majd.

kötelező jellegű oktatásra, legyen az a kötelező iskolai oktatás folytatása közép- vagy felsőfokon, illetőleg ingyenes szakképzés vagy továbbképzés. Így tehát, amíg a jogosultság ilyen módon kerül megfogalmazásra, nem biztosít egyenlő hozzáférést az oktatáshoz: a nem kötelező oktatáshoz való jog leszűkülhet azokra, akik meg tudják fizetni; sőt a kötelező oktatás terén előnyben részesíti azokat, akik megengedhetik maguknak, hogy meghatározzák, amelyik iskolába járjon a gyermekük. Az AC 3. cikke biztosítja a szülők meggyőződésének megfelelő vallási, világnézeti és pedagógiai oktatáshoz való jogot, bár a megválasztás lehetőségéről nem rendelkezik (igaz, ez benne foglaltatik az EJASZEE-ben és más nemzetközi egyezményekben is). Ehelyett garantálja az oktatási intézmények – így az eltérő módszertanú, vagy különleges vallási vagy világnézeti curriculumot követő iskolák – szabad alapításának jogát. Ez megfelel az EK-Szerződés 43. és 49. cikkében megfogalmazott szabadságnak, amely szerint szabadon alapíthatók oktatási intézmények és folytatható oktatási tevékenység a különböző oktatási jellegű szolgáltatások biztosítására.<sup>3</sup> Egyik jogszabály sem ruház az egyénre olyan jogokat, amelyek szerint olyan oktatásban részesülhet, amely megfelel a saját vagy szülei meggyőződésének. Ez a jog csak akkor gyakorolható, ha a megfelelő iskola elérhető, továbbá ingyenesen hozzáférhető; ez pedig kizárt az olyan államokban, amelyek ragaszkodnak a kizárólagos világi jelleghez – ilyen például Franciaország. Továbbá sem az AC, sem az EJASZEE nem biztosít jogokat és nem részesíti védelemben azokat, akik gyermeiket egy adott kulturális vagy nyelvi környezetben kívánják taníttatni – így elmondható, hogy az iskolai oktatás inkább biztosított az azonos vallás, mint a közös identitástudat alapján. Ugyan a faji alapú diszkriminációt jelenleg már jogszabályi úton tiltja az Unió<sup>4</sup>, nincsenek még meg a kötelező erejű előírások, amelyek előírnák a tagállamok számára, hogy pozitív intézkedéseket hozzanak a multikulturális politika biztosítására és előmozdítására. Ugyanakkor várható, hogy az Unióban már létező, a faji diszkriminációt tilalmazó, továbbá a rasszizmus és a xenofóbia visszaszorítását célzó intézkedések<sup>5</sup> a jövőben termékeny alapot biztosíthatnak egy magasabb színvonalú és koherens, a kisebbségek oktatását célzó politikája számára.

## **A kisebbségek oktatáshoz való joga a nemzetközi jogi szabályozás szintjén**

### *Nemzetközi szabályozás*

Az oktatáshoz való jog számos jogszabályban<sup>6</sup> kimondásra kerül. A különböző jogszabályok mindegyikében egyaránt előforduló alapelem a jog az ingyenes, kötelező alapfokú oktatáshoz; megállapítható továbbá, hogy minél alacsonyabb fokú az oktatás, annál átfogóbb a biztosított jog.

Az UNESCO Egyezménye az oktatásban alkalmazott megkülönböztetés elleni küzdelemtől különös jelentőséggel bír. Elismeri a nemzeti kisebbségek tagjainak jogát a saját oktatási tevékenység folytatására, iskolák fenntartására, és – az illető állam oktatási politikájától függően – a saját nyelv használatára vagy oktatására. Ez a meghatározás azonban inkább egyfajta negatív garanciát biztosít az állami beavatkozások ellenében azáltal, hogy lehetővé teszi a kisebbségi magániskolák alapítását, ahelyett hogy elősegítené a kétnyelvű, multikulturális oktatás megvalósítását. Ezáltal a kisebbségek jogait az oktatás terén elismeri ugyan (magánjogi megközelítés), de figyelmen kívül hagyja az oktatás szerepét az alanyi egyenlőség előmozdításában (jogok megvalósítása az oktatás által).

Az ENSZ 1966-ban elfogadott Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikke a kisebbségek kultúrájának és nyelve megőrzésének kérdését úgy

<sup>3</sup> Ez a 305/87 sz. Bizottság v Görögország [1989] ECR 1461 esetből vezethető le, amikor a Bíróság kimondta, hogy a nem állampolgárok tulajdonjoga az EGK-Szerződés 48., 52. és 59. cikke alapján garantált.

<sup>4</sup> Lásd a Tanács 2000/43/EK irányelvét.

<sup>5</sup> A Bizottság javaslatára nyilvánították az 1997-es évet Európában a fajgyűlölet elleni évnék; ennek keretében került megrendezésre például 1997. november 6 és 9 között Barcelonában a roma fiatalok első európai kongresszusa. 1998-ban Bécsben felállították a faj- és idegengyűlölettel kapcsolatban tevékenykedő figyelő szolgálatot, továbbá lásd <http://europa.eu.int/scadplus/leg/en/cha/c10417.htm>

<sup>6</sup> Többek között az EGYJ 28. cikke és a GSZKJNE 13. cikke.

közelíti meg, hogy a nemzeti vagy nyelvi kisebbségektől „nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják” – ez a megközelítés azonban rendkívül általános, nem tartalmaz semmiféle pontos meghatározást arra nézve, hogy miként is gyakorolhatják a kisebbségek ezt a jogosultságot.

#### *Az Európa Tanács kisebbségek védelmét támogató rendelkezései*

Az ET szervezeti keretében, a '90-es években elfogadtak két, a kisebbségek jogaival foglalkozó egyezményt: a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját (RKNEK) és a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt (KNKV). A két dokumentumról általánosságban elmondható, hogy az ún. „soft law”<sup>7</sup> típusába sorolható. A talányos jogi tartalmú megfogalmazások révén mindkét dokumentum igyekszik elkerülni, hogy az általánosságokon túl bármit is mondjon. A két egyezmény elfogadása mégis előrelépésként értékelhető a korábbi helyzethez képest, mivel ezekben a jogalkotó a diszkrimináció tilalmának megfogalmazásán túllépve kötelező erejű és sokoldalú dokumentumok keretében rendelkezik a speciális, a kisebbséghez tartozó személyeket megillető jogokról.

Az RKNEK az államok által elérendő célként deklarálja, hogy a kisebbségi nyelveket az európai közös örökséget alkotó eszmények és elvek nevében védelemben kell részesíteni, valamint megóvandó értékeként említi a többnyelvűséget és a multikulturalitást. A Karta ezekből az értékekből kiindulva nem a kisebbséghez tartozó személyek jogait biztosítja, hanem a kisebbségi nyelveket védő állami kötelezettségvállalásokat nevesíti, és megkerüli a kisebbségek elismerésének a kérdését. A Karta aláírói ezt annak reményében tették, hogy ennek révén a dokumentumba foglalt rendelkezések valamennyi európai állam számára vállalhatóak lesznek, mégis e körültekintés ellenére például a francia Alkotmánytanács elutasította a ratifikálást.

Az alkalmazás tekintetében a Karta 1. cikke a regionális vagy kisebbségi nyelv fogalma alatt olyan nyelveket ért, amelyeket „valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit”. A kisebbségi nyelvek védelmére a Karta összességében 96 kötelezettséget sorol fel, amelyekből az aláíró államnak nyelvenként legkevesebb 35-öt alternatív vállalásként alkalmaznia kell, ezek közül kötelezően hármat-hármat az oktatásügy, a kulturális tevékenység és a kulturális létesítmények vonatkozásában, egyet-egyét pedig az igazságszolgáltatás, a közigazgatási hatóságok és közszolgálati szervek, a tömegtájékoztató eszközök tekintetében, valamint a gazdasági és társadalmi élet területén. A kisebbségi nyelven történő oktatás körülményei szabályozásával kapcsolatban a 8. cikkben felsorolt<sup>8</sup> választási lehetőségeket illetően az aláíró államnak legalább három kötelezettséget vállalnia kell. A dokumentum alapján továbbá az aláíró felek azokon a területeken, ahol regionális és kisebbségi nyelveket használnak – anélkül, hogy az állam hivatalos nyelvének oktatása hátrányt szenvedne – különféle lehetőségek közül választhatnak az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatását illetően. A kisebbségi oktatás egészét átható állami kötelezettségvállalásokra vonatkozóan a választható alternatívák kimerítő jegyzéke jelenik meg a Kartában. Az egyezmény ellenőrzését rendszeres jelentésekkel és azok megvizsgálásával biztosítják. A jelentések tartalmát a Miniszteri Bizottság egy szakértői bizottság közreműködésével ellenőrzi, amelyben minden tagállam egy-egy hat évre választott szakértője vesz részt.

A KNKV 1995. február 1-jén került elfogadásra. Ez az egyezmény kétségtől jelentős állomás az európai kisebbségvédelem tekintetében: a kisebbségi jogokat az emberi jogok közé

<sup>7</sup> Az egyébként kötelező jogi jellegű rendelkezésekhez „puha” jogi megfogalmazásokat társít. Például a kötelezettségvállalások nevesítésekor „bátorítják és/vagy megkönnyítik”, „ha szükséges”, „amennyiben kívánják” stb. szófordulatokkal él.

<sup>8</sup> Az iskola-előkészítő, általános- és középiskolai oktatás, illetve a szakközépiskolai, szakmunkás-, valamint az egyetemi és más felsőoktatási képzés, továbbá a felnőttoktatás és -továbbképzés, majd pedig a kisebbségi oktatás egésze tekintetében.

sorolja; nemcsak kötelezettségeket fogalmaz meg, hanem tilalmazza pl. az asszimilációt; elsőként állapít meg a jogok mellett kisebbségi kötelezettségeket is, nevezetesen, hogy tisztelniük kell a többség jogait, továbbá megemlíti a pozitív diszkrimináció lehetőségét és vallja a szabad identitásválasztás elvét. A kisebbségi nyelveken történő oktatást tekintve azonban három oktatási cikke (a 12., 13. és 14.) messze alatta marad az RKNEK színvonalának: a 12. cikk (1) bekezdése szerint: „a Felek, ha szükséges, az oktatás és a kutatás területén intézkednek úgy a nemzeti kisebbségeik, mint a többség kultúrájának, történelmének, nyelvének és vallásának megismerése előmozdítására”. Nem ad azonban támpontot a „szükségesség” meghatározására. A cikk folytatása azonban egy ezidáig meglehetősen figyelmen kívül hagyott aspektust emel ki: a felek „megfelelő lehetőségeket fognak teremteni a tanítóképzésre és a tankönyvekhez való hozzájutásra, és megkönnyítik a különböző közösségek tanítói és diákjai közötti kapcsolatokat” – a tankönyvekhez való hozzájutásra sem az RKNEK, sem a korábbi nemzetközi dokumentumok nem helyeznek kellő súlyt. A legproblematisabbnak tekinthető 13. cikk szerint „oktatási rendszerük keretében a felek elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személynek a jogát arra, hogy saját magán oktatási és képzési intézményeiket létrehozassák és működtethessék. E jog gyakorlása nem ró semmiféle pénzügyi kötelezettséget a felekre”. A kisebbségeknek tehát kollektív joguk van saját oktatási intézmények létrehozására, ugyanakkor a keretegyezmény aláíróira pénzügyi kötelezettséget nem ró, pedig a kisebbség Európában sem mindenütt gazdag. A 14. cikk értelmében a kisebbséghez tartozó személynek joga van anyanyelve megtanulására. Ez a cikk az állam számára elvileg konkrét kötelezettséget is előír, de a jog megvalósítására irányuló kötelezettséget – éppúgy, mint az egyezmény más rendelkezéseit – néhány feltétellel felpuhítja. Ilyen a „megfelelő igény esetén” vagy a „megfelelő lehetőségük legyen kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni” fordulat – ezeket a semmitmondó rendelkezéseket is úgy kell végrehajtani, hogy ne veszélyeztessék a hivatalos nyelv tanulását vagy tanítását.

#### *Az EBESZ tevékenysége a kisebbségek oktatása terén*

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 1992. júliusában helsinki záróokmányával hozta létre a nemzeti kisebbségi főbiztos intézményét: a főbiztos feladata, hogy felhívja a figyelmet a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos konfliktusokra. Tevékenysége során a kisebbségek helyzetével kapcsolatos információkat igényelhet, vizsgálatokat folytathat le. A biztos feladata nem az egyes nemzeti kisebbségek védelme a tagállamokban, hanem a nemzeti kisebbségeket érintő, a jövőbeli konfliktus veszélyével fenyegető helyzetekben történő fellépés, és ezt a hatáskörét is inkább Kelet-Közép-Európára korlátozva gyakorolja.

A szervezet keretében elfogadott záróokmányok közül a párizsi, a koppenhágai, a hágai és az oslói részletesebben is foglalkozik a kisebbségek jogaival. E dokumentumok kisebbségvédelmi előírásai azonban csupán közös kisebbségpolitikai deklarációkat jelentenek. A koppenhágai dokumentum a nem kötelező jellegű dokumentumokat jellemző nagylelkűséggel nevesíti a kisebbségekhez tartozó személyeket megillető jogokat, és kinyilvánítja, hogy ezek a jogok egyénileg, és a kisebbségi csoport más tagjaival közösen is gyakorolhatóak; továbbá deklarálja, hogy az identitás megválasztásából a kisebbséghez tartozó személyt hátrány nem érheti. A dokumentum értelmében a kisebbséghez tartozók szervezeteket vagy társulásokat hozhatnak létre, és részt vehetnek nemzetközi nem kormányzati szervezetek munkájában; az államok törekednek arra, hogy meglegyen a lehetőség a kisebbségi oktatásra, és – ahol „lehetséges és szükséges” – ajánlott a kisebbségi nyelveknek a közhatalóságok előtti alkalmazása a vonatkozó nemzeti törvényekkel összhangban. A résztvevő államok kinyilvánítják a totalitarizmus, a faji és etnikai gyűlölet, az antiszemitizmus, az idegengyűlölet elítélését és a megkülönböztetést, bárki ellen is irányuljon, valamint a vallási és ideológiai alapon történő üldözést”, továbbá „tudomásul veszik az egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának a védelmét és ennek feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális, történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően”. Ez azonban nem a kisebbségek autonómiához való jogát

jelenti, hanem csak azt, hogy a résztvevő államok tudomásul veszik az egyes államokban már működő etnikai elvű autonómiák létezését, illetve az adott állam politikájának a függvényében az ennek elérésére irányuló törekvéseket.

A párizsi kartát aláíró államok elkötelezték magukat amellelt, hogy az igazságosság, a stabilitás, a demokrácia, a béke és a népek közötti baráti kapcsolatok megkövetelik a nemzeti kisebbségek identitásának védelmét és olyan feltételek megteremtését, amelyek előmozdítják ezt az identitást. Majd nyilvánítják eltökéltségüket a faji és az etnikai gyűlölet valamennyi formája elleni harc mellett.

#### A H á g a i A j á n l á s o k

A kisebbségi főbiztos 1995 őszén indítványozása jött létre a Hágai Ajánlások néven szereplő önálló oktatási dokumentum, amelynek szakmai megalapozottsága a korábban tárgyalt joganyagokéhoz képest kiemelkedő; az ajánlás egyes jogosultságok megalapozása kapcsán szövegében is a pedagógiai kutatások eredményeire hivatkozik (11. és 12. cikk).

Alapelveit „A nemzetközi jogi dokumentumok szelleme” című első része rögzíti (1–3. cikk). Az ajánlás az államnyelv alapos elsajátítását is megköveteli a kisebbségektől, azaz „az identitás megtartási jog az anyanyelv birtokbavétele révén és integrálódási felelősség az államnyelv elsajátítása révén” elv talaján áll<sup>9</sup>. Az ajánlás továbbá rögzíti az egyenlőség és diszkriminációmentesség alapelveit, valamint a kötelezettségek és feladatok szűkítő értelmezésének tilalmát.

A 4. cikk (Intézkedések és erőforrások cím alatt) úgy fogalmaz, hogy ahol szükséges, az állam különleges intézkedéseket köteles hozni, akár – különösen gazdasági és műszaki téren – nemzetközi segítséget is igénybe véve. Kiemelést érdemel a pozitív megközelítés, amelyet már a koppenhágai alapokmány is alkalmaz: „...az államok védjék meg a kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását”. Korábban ugyanis a passzív formulák általánosabbak voltak, mint például a PPJNE megfogalmazásában: „...a kisebbségekhez tartozó egyénektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy...”.

„Decentralizáció és részvétel” cím alatt (5–7. cikk) az ajánlás egyrészt rögzíti a kisebbségi intézmények közreműködési jogát a kisebbségi oktatáspolitikai alakításában, másrészt pedig az állam számára kötelezettséggként szabja meg, hogy a kisebbségi oktatást illetően megfelelő jogkörrel ruhazza fel a regionális és helyi hatóságokat, valamint hogy segítse a szülőket a helyi szintű oktatási rendszerbe való bekapcsolódásban, választásban. E cím sem tekinthető tartalmi szempontból teljesen újnak, hiszen a KNKV 15. cikke, az EBESZ koppenhágai alapokmányának 30. szakasza, az ENSZ Nemzeti vagy Etnikai Vallási és Nyelvi Kisebbségi Jogok Deklarációjának 3. cikke is tartalmazza a nemzeti kisebbségek döntéshozatali folyamatban való részvételének szükségességét. Az ajánlás szerint a nemzeti kisebbségek saját oktatási intézményeket hozhatnak létre és tarthatnak fenn, az államok pedig semmilyen eszközzel nem hátráltathatják e jog gyakorlását. Az intézményeknek joguk van finanszírozási forrásokat keresni az állami költségvetésből, nemzetközi forrásokból, illetőleg a magánszektorból a „Köz- és magánintézmények” címben (8–10. cikk) foglaltak szerint. A finanszírozás tekintetében a 10. cikk jelentőségére utal, hogy a KNKV 13. cikke ugyan rögzíti a kisebbségek azon jogát, hogy saját oktatási intézményeket hozhatnak létre és tarthatnak fenn, ezeket azonban az állam nem köteles anyagilag támogatni. A koppenhágai alapokmány 32. szakasza sem teszi kötelezővé az anyagi támogatást, habár hangsúlyozza, hogy ezen intézmények „kereshetik az állam által nyújtható, az állam törvényeivel összhangban álló közsegítség módjait”. Noha a Hágai Ajánlások 10. cikke is óvatosan fogalmaz, mégis határozott előrelépésnek tekintendő az állami költségvetésre történő kifejezett utalás.

Az „Alap- és középfokú kisebbségi oktatás” (11–14. cikk) terén a gyermek jogát képezi iskoláskora előtt az anyanyelven folyó nevelés, alapfokú oktatásban pedig a tantárgyak kisebbségi

<sup>9</sup> Figyelemre méltó ez a kitétel az Európai Tanács és az oktatási miniszterek a roma és vándorló gyerekek oktatásáról szóló 1989. június 21-i határozata tekintetében, amely teljes egészében elutasította az asszimilációs oktatáspolitikákat.

nyelven való tanulása. A kisebbségi nyelvet iskolai tantárgyként, a tanterv szerves részeként kell oktatni. A hivatalos államnyelvet ugyancsak iskolai tantárgyként kell tanítani, ezt azonban leginkább olyan kétnyelvű tanárookra kell bízni, akik jól ismerik a gyermekek kulturális és nyelvi háttérét. Az elemi oktatás vége felé néhány nem elméleti tárgyat államnyelven kell oktatni. A középfokú oktatásra ugyanezek vonatkoznak, oly módon, hogy az államnyelven oktatott tárgyak számát fokozatosan növelni kell. Az államoknak kell biztosítaniuk a feltételeket a megfelelő tanárok képzésére. Mindezekből az következik, hogy a kizárólag államnyelven tanító, a kisebbséghez tartozó gyermekekkel a többségekkel egy osztályba integráló iskolák nincsenek összhangban a nemzetközi jogi normákkal, ugyanúgy, ahogyan a szegregált iskolák sem, amelyekben valamennyi tantárgyat kizárólag a kisebbségi anyanyelven oktatják, a többségi nyelvet pedig csak minimális mértékben, vagy éppen egyáltalán nem tanítják.

A „Kisebbségi oktatás a szakoktatásban” cím alatt foglaltak szerint (15. és 16. cikk) a kisebbségi nyelvű középfokú szakoktatást akkor kell lehetővé tenni, ha az adott nyelvi kisebbséghez tartozó személyek erre vonatkozó kérésüket kinyilvánították, vagy ha létszámuk ezt igazolja. Ebben az esetben a tantervet úgy kell összeállítani, hogy az iskola elvégzése után a tanulók mind az államnyelven, mind a kisebbségi nyelven képesek legyenek szakmájuk gyakorlására. A koppenhágai alapokmány 34. szakasza tartalmazza a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek azon jogát, hogy az anyanyelvüket tanulhassák, és hogy az iskolai oktatás nyelve az anyanyelv legyen. Ebből következik a Hágai Ajánlások 15. cikkében foglalt jog, azaz hogy a szakiskolákban a szaktantárgyakat anyanyelvükön oktassák (ugyanígy az anyanyelvű felsőoktatáshoz való jog is, a 17. cikkben). A 16. cikkhez alapján nyilvánvalóan előnyös, ha a kisebbségi szakiskolák végzettjei szakmai tevékenységüket az államnyelven is képesek folytatni, hiszen ez biztosítja számukra, hogy a piacgazdaság követelményeinek megfelelően az ország más területein is munkát vállalhassanak.

„Kisebbségi nyelvű felsőoktatás”-t (17. és 18. cikk) akkor kell nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára biztosítani, ha az erre vonatkozó igényüket kinyilvánították és létszámuk ezt indokolja. Itt azonban – a kisebbségi nyelvű szakoktatás feltételeit képző két kritériumát összekötő „vagy” helyett a kumulatív „és” szerepel. A kisebbségi nyelvű felsőoktatás elérhetővé tételére a 17. cikk két utat kínál: egyrészt a már létező oktatási struktúrákon belüli megoldást, másrészt viszont a kisebbségek maguk is kereshetik a saját felsőoktatási intézmények létrehozásához vezető eszközöket. Az ajánlás az első lehetőséget preferálja, minthogy a párhuzamos oktatási intézmények létrehozása elősegítheti a többségtől való elszigetelődést, másrészt az EJENY 25. cikke szerint is az oktatás célja a nemzeti, faji és vallási csoportok közötti megértés, türelem és barátság elősegítése. Ha azonban egy kisebbségnek saját felsőoktatási intézménye van, ezt a tényt az államnak el kell ismernie, továbbá el kell kerülni, hogy az anyanyelvi felsőoktatás csupán a tanárképzésre korlátozódjon.

A Hágai Ajánlások utolsó három (19–21.) cikke a „Tantervfejlesztés” címet viseli és az államok számára négy kötelezettséget fogalmaz meg: az általános és kötelező tanterv foglalja magában az adott kisebbség történelmét, kultúráját és hagyományait; az államok serkentsék a többséget az állam területén élő kisebbségek nyelvének tanulására; a kisebbségi tanterv tartalmát az érintett kisebbséget képviselő testületek aktív részvételével alakítsák ki, valamint szorgalmazzák kisebbségi nyelvű tantervfejlesztési és tesztelési központok létrehozását.

### Az O s l ó i A j á n l á s o k

1996 nyarán a főbiztos ismét felkérte az Interetnikai Kapcsolatok Alapítványát, hogy konzultáljon egy nemzetközileg is elismert szakértők szűkebb csoportjával abból a célból, hogy EBESZ régióon belüli nyelvi jogok alkalmazására vonatkozó ajánlásokat fogalmazzanak meg. Mivel azonban úgy vélték, hogy a Hágai Ajánlások a nemzeti kisebbségi nyelvhasználat kérdését az oktatás területén minden részletre kiterjedően megközelítik, az a döntés született, hogy a szakértők ne tárgyalják tovább ezt a témát.

## Szabályozás az Európai Unióban

### 1. Az Európai Unióról szóló szerződés kínálta lehetőségek

A közösségi jogalkotás ott lehetséges, ahol az EK-Szerződés erre közvetlen meghatalmazást tartalmaz, vagy ha a másodlagos jogalkotás terén, szintén az EK-Szerződés alapján, közvetve nyer teret – a közös kisebbségvédelmi politika és jogrend életre hívásának tehát nem egykönnyen elhárítható akadálya, hogy a jelenleg hatályos szerződés nem ad felhatalmazást kialakítására, minthogy 2. cikke a célkitűzések közé a kisebbségvédelmet nem iktatta be. A kizárólagos hatáskör elvének mintegy negatív lenyomata a tagállamok belpolitikájába (vagyis a EK-Szerződés által le nem fedett területen) való be nem avatkozás elve. A hatáskörök megosztása során kialakult határvonalak néhány helyen elmosódnak, s noha elsősorban a tagállamok jogalkotása körébe tartozik e terület, a Közösség „hozzájárulása” saját kulturái „virágoztatásához” szintén szerepel a Szerződés szövegében. Az ebből adódó kettősség különös jelentőséggel bír az adott cél megvalósításában, így a kulturális politika – az oktatáspolitikát, az alapvető jogok védelmét és az EU állampolgári jogokat is megelőzve – válhat majd azzá a kulcspolitikává, ami az EU kisebbségi nyelveket érintő politikája fejlődését jelentheti.

A közös kisebbségi politika megalapozásául szolgálhat továbbá az Amszterdami Szerződés 13. cikke, az ún. „általános diszkriminációs cikk”, hiszen a nemzetiségi és etnikai alapú negatív diszkriminációval szemben bizonyos esetekben védelmet nyújthat. E cikk kétségtelenül jelentős előrelépést jelent a diszkriminációval szembeni küzdelemben, hiszen a Római Szerződés óta a közösségi jog elsősorban csak az állampolgársági alapú hátrányos megkülönböztetés tilalmát ismerte. Ezzel kapcsolatosan azonban négy probléma is felmerül. Egyrészt, hogy a Tanács azon hatáskörök keretei között hozhat intézkedéseket, amelyeket a Szerződés a Közösségre ruház, márpedig a kisebbségvédelem nincs ezek között. Másrészt, hogy e cikk szerint a Tanács hozhat intézkedéseket a faji vagy etnikai jellegű diszkriminációk esetén, maguk a sértettek azonban nem fordulhatnak az Európai Bírósághoz. Harmadrészt, hogy a Tanács egyhangú döntése szükséges az aktus kibocsátásához, ami Franciaország és Görögország kisebbségpolitikájára tekintettel szinte kizárt. Negyedrészt pedig, hogy a megszövegezés a „megkülönböztetés” kifejezést a „mindenfajta” jelzővel látja el, amiből az következik, hogy tilos a pozitív diszkrimináció is, pedig ez az egyes esetekben pont a kisebbségvédelem eszköze lehetne (ezt azonban gyengítheti a Thimennos kontra Görögország ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága által hozott bírósági határozat, amely érintőlegesen megemlíti egy alapelvet, amelynek szignifikáns hatásai lehetnek a kisebbségi jogok bírósági védelme terén; eszerint az EJASZEE „által biztosított jogok diszkriminációmentes gyakorlásához való jog akkor is sérül, ha az állam megfelelő cél és ésszerű indok nélkül nem részesíti eltérő bánásmódban azokat, akik helyzete szignifikánsan eltérő”, azaz a pozitív diszkrimináció, kellően megalapozott esetben, elfogadhatónak tekinthető).

Említést érdemel továbbá az Európai Unióról szóló szerződés amszterdami módosítása, amely feljogosítja az Európai Uniót a fajgyűlölet elleni küzdelemre. A 29. cikk értelmében „az Unió célkitűzése, hogy ... a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésével és az ellene való küzdelemmel a szabadság, a biztonság és az igazságosság térségében az állampolgároknak magas szintű biztonságot nyújtson...” Ez a célkitűzés az átfogó kisebbségpolitika jogalkotásánál úgyszintén alapul szolgálhat.

A kisebbségek nyelveinek és kultúrájának megóvását célzó közösségi politika legitim alapja – amely nemzedékről nemzedékre főként az oktatás segítségével hagyományozódik – a Szerződés oktatásra vonatkozó fejezetéből is levezethető. A 149. cikk első bekezdése szerint: „A Közösség azáltal járul hozzá a minőségileg magas szintű oktatáshoz, hogy előmozdítja az együttműködést a tagállamok között..., továbbá hogy szükség esetén támogatja kultúrájuk és nyelveik sokszínűségét”. Tárgan értelmezve ez magában foglalja a kisebbségek nyelveit és kultúráját, ami így közösségi szintű védelemben és támogatásban részesülhet.

Itt újfent meg kell említeni a jelenleg a tagállamok általi ratifikálás alatt álló Európai Alkotmány részét képező Alapjogi Chartát – az általa megfogalmazott alkotmányos alapjogként a kisebbségvédelem kifejezetten a közösségi szabályozás szintjére kerül. A Charta elkészítésének motiváló ereje az a gondolat volt, hogy noha a közösségi jogalkotás révén az Unió mindennapjait szorosán érintő rendelkezések tömkelege jött létre, polgárai alapvető jogait a közösségi jogalkotás

szintjén mindaddig nem foglalták össze – annak ellenére, hogy az emberi- és szabadságjogok tiszteletben tartása mindig is az uniós felépítmény alapvető fontosságú elemének számított. Jelentősége abban áll, hogy egyetlen dokumentumban foglalja össze a nemzeti és nemzetközi jogban már rég jelenlévő, de mindeddig széttagolt alapelveket. Újítása, hogy minden személyes jog benne foglaltatik – az emberi jogok mellett rendezni kíván szociális és állampolgári jogokat is – éppen ez utóbbiak tették nehezkessé az elfogadását, ugyanis az Egyesült Királyság és a skandináv államok a kihirdetések azért tiltakoztak az EU-Szerződésbe emelése ellen, mivel az egyúttal azzal járna, hogy az Unió szerepe főként az állampolgári jogok és a szociálpolitika terén tovább erősödne a tagállamok szuverenitása rovására. Jelenleg a Charta az Alkotmány jogerőre emelkedéséig politikai delarációnak tekintendő, ugyanakkor az Európai Bíróság joggyakorlatában vélhetően már hivatkozni fog rá, és alkalmazni fogja annak rendelkezéseit. A későbbi közösségi kisebbségvédelmi politika megalapozására a diszriminációt tilalmazó 21. és a 22. cikkben foglaltak szintén alapul szolgálhatnak, amely cikkek szerint „az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget”. Igaz, a dokumentum a korábbiakban említett megközelítésnek megfelelően kifejezetten kerüli, hogy „kisebbségeket” említsen. Másfelől megközelítve érthető is a kisebbségek említésének vagy definiálásának hiánya: nyilván azonnali ellenállásba ütközne a dokumentum elfogadása a korábban már tárgyalt okok alapján Franciaország és Görögország részéről. Más vélemények szerint a 14. cikk (3) bekezdése, a 22. cikk, továbbá a faji diszriminációt érintő szabályozás és a rasszizmus és idegengyűlölet megfékezését célzó, egyre szélesebb körű fellépések együttesen válhatnak a kisebbségek számára biztosítandó pozitív szabályozás létrehozásának alapkövévé.

#### *További közösségi szabályozás*

Kiemelésre érdemes a 2003-tól hatályos, az Európai Tanács által kibocsátott, a faji és etnikai egyenlőségről szóló irányelv, mint olyan közösségi jogszabályt, amely az elsők között tűzi ki célul a társadalom minden rétegének jóléte megvalósítását: „a faji vagy etnikai alapú megkülönböztetés aláaknázza az EK-Szerződés célkitűzéseinek elérését, különösen ... az életszínvonal és az életminőség emelkedését, a gazdasági és társadalmi összetartást és szolidaritást”. Az irányelv pozitív kötelezettséget megfogalmazva követeli meg, hogy a tagállamok aktívan lépjenek fel a faji vagy etnikai, beleértve az oktatás terén megvalósuló diszrimináció ellen. A tagállamok tehát kötelesek hatályon kívül helyezni minden olyan jogszabályt, amely ellentmond az egyenlő elbánás elvének, biztosítaniuk kell a hatékony, arányos és megelőző jellegű szankciók alkalmazását jogsértés esetén, továbbá megfelelő jogszabályokat kell alkotniuk az irányelv végrehajtása érdekében. Az irányelv azonban nem említi a nemzeti vagy éppen a hontalanság alapján történő megkülönböztetést – így azok, akik nemzetiségiek az adott állam területén, vagy más állam polgárai vagy nem rendelkeznek állampolgársággal, nem részesülnek védelemben. Nem terjed ki a védelem továbbá a nyelvi alapú megkülönböztetésre sem, így a nyelvi kisebbségek sem kerülnek a védett jogi tárgyak közé, hacsak – ahogyan általában lenni szokott – a nyelvi alapú megkülönböztetés etnikai diszriminációval nem társul. Mindezek ellenére az irányelv újabb előrelépést jelent az egyenlőség előmozdítása terén.

#### **Záró gondolatok**

A fentiekben bemutatott tendenciák, dokumentumok és intézkedések egyaránt azt mutatják, hogy mind az Európai Unióra, mind a tagállamaira, továbbá az összes nemzetközi szervezetre továbbra is rendkívül nagy felelősség hárul a kisebbségek (és ezáltal saját sokszínűségük) megőrzése terén; véleményem szerint azonban a jelenlegi törekvések mind abba az irányba mutatnak, hogy az Unió és az említett nemzetközi szervezetek egyre nagyobb hangsúlyt fektetnek a kisebbségi politika és a kisebbségek védelmére. Európa és a 2004. május 1-jétől huszonöt tagországot számláló Európai Unió egyik alapvető jellemvonása, hogy nemzeti és népcsoportjai büszkéek sokszázéves múltjukra, származásukra, nyelvükre és kultúrájukra, és kevés kivétellel igyekeznek mindent meg is tenni annak érdekében, hogy ezek az eredmények ne tűnhessenek el amiatt, hogy egy-egy népcsoport a történelem során olyan állam területére került,



amelynek többségi nyelve és kultúrája az övétől eltér. Helyes az a felismerés az Unióban, hogy sokféleségünket meg kell őriznünk és az ehhez szükséges lépéseket minél előbb – mind az Unió, mind a tagállamok szintjén – meg kell tennünk.

### Hivatkozott irodalom

- A Velencei Bizottság jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról 2001. [www.htmh.hu/velence.htm](http://www.htmh.hu/velence.htm).
- Amato, Giuliano, Bratt, Judy 1998. *Minority Rights and EU Enlargement to the East. Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border.* September 1998. [http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/98\\_05p.htm](http://www.iue.it/RSCAS/WP-Texts/98_05p.htm).
- Boris Tsilevich 2001. *EU Enlargement and the Protection of National Minorities: Opportunities, Myths, and Prospects.* <http://www.eumap.org/journal/features/2001/oct/euenlarge/>.
- Capotorti, F. 1979. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities.* New York: United Nations
- Chloë Wallace 2002. *Education, multiculturalism and the EU Charter of Rights, Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No 5/2002.* <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/ConWEBFiles/Fileupload,5317,en.pdf>.
- De Witte, B. ed. 1989. *European Community Law of Education.* Baden-Baden: Nomos
- Egyezmény a nőekkel szembeni megkülönböztetés minden formájának felszámolásáról, Magyarországon kihirdette az 1982. évi 10. tvr.
- European Commission 1996. *Euromosaic: The Production and Reproduction of the Minority Language Groups in the European Union.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities
- Hollósi Gábor 2002. *A kisebbségek oktatáshoz való joga Európában.* In: *Roma/cigány értelmiségiek iskolai karrierje.* Acta Paedagogica Debrecina, Debrecen: Kossuth Egyetemi Kiadó
- Holt, Sally and Packer, John 2001. *OSCE Developments and Linguistic Minorities.* In: *MOST Journal on Multicultural Societies* 3. 2. 99–126.
- Horváth Zoltán 2002. *Kézikönyv az Európai Unióról.* Budapest: Földkör Kiadó
- Majtényi Balázs 2002. *A roma kisebbség és a nemzetközi jog, második rész.* <http://www.amarodrom.hu/archivum/2002/09/41.html>.
- Niamh Nic Shuibhne 2001. *The European Union and Minority Language Rights.* In: *MOST Journal on Multicultural Societies* 3. 2. 61–77.
- Pérez-Solla, María Fernanda 2002. *What's Wrong with Minority Rights in Europe.* <http://www.eumap.org/journal/features/2002/nov02/minrightsineu/>.
- Prodi in Warning for Budapest 2001. <http://www.eumap.org/reports/content/10/001/html>.
- Schwellnus, G 2001. *'Much Ado About Nothing?'* *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights.* *Constitutionalism Web-Papers, ConWeb 5/2001.* <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/FileStore/ConWEBFiles/Fileupload,5323,en.pdf>.
- Shaw, J. 1999. *From the Margins to the Centre: Education and Training Law and Policy.* In: Craig, P. and de Burca, G. (eds): *The Evolution of EU Law.* Oxford: Oxford University Press
- Thornberry, T. P. 1994. *International Standards.* Brixton: Education Rights and Minorities, Minority Rights Group International
- Thornberry, T. P. 2002. *Treatment of Minority and Indigenous Issues in the European Convention of Human Rights.* In: Alfredsson Stavropoulou ed. *Justice Pending: Indigenous People and Other Good Causes,* Hague

- Van der Stoel, Max 2000. The Protection of Minorities in the OSCE Region. Baden-Baden: Nomos
- Wallace, Chloë 2002. Education, multiculturalism and the EU Charter of Rights. Constitutionalism Web-Papers, ConWEB No 5/2002. <http://les1.man.ac.uk/conweb/>.
- Wilson, Duncan 2002. Minority Rights in Education. [http://www.right-to-education.org/content/lessons/roul\\_ww.pdf](http://www.right-to-education.org/content/lessons/roul_ww.pdf).