

Jog és identitás: lehetséges-e európai szabályozás?

Az identitás rendkívül összetett fogalom. Az egyén élete során szinte számtalan „identitást” ölt, amelyek közül csak néhánynak van jogi relevanciája, de még így is összetett dologról van szó. Az identitás jogi értelemben leginkább a hátrányos megkülönböztetés tilalmát szabályozó normákkal kapcsolatban merül fel, és ha a megkülönböztetési okok felsorolását vesszük szemügyre láthatjuk, hogy e fogalom itt is sokdimenziós. Vegyük például a nemrég zsákutcába jutott európai alkotmánytervezetet! E szerint tilos a megkülönböztetés a faj, a bőrszín, az etnikai vagy a szociális származás, a genetikai jellemzők, a nyelv, a vallás és a hit, a politikai vagy más vélemény, a kisebbségi csoporthoz tartozás, a vagyon, a születés, a fogyatékoság, a kor és a szexuális beállítódás szerint. (Az Európai Alkotmányt létrehozó szerződés II. 81.§.) Minden olyan csoportnak az identitási ismérveknek megfelelően jön létre kisebbségi csoport.

Amikor Európában faji, nemzeti vagy etnikai kisebbségekről beszélünk, akkor távolról sem homogén, egymástól alig különböző csoportokról szólnak. Számuk és méreteik ugyanis országonként igen változó, ahogyan különböznek jogi és társadalmi helyzetük, illetve a velük kapcsolatban követett állami politika szempontjából is. A probléma demográfiai méreteit azonban jól érzékeli, hogy de facto minden európai országban vannak kisebbségek (ez még akkor is igaz, ha jogi elismertségük nem mindenütt garantált). Becslések szerint minden nyolcadik európai polgár valamely kisebbségi közösséghez (is) tartozik.

A rájuk vonatkozó jogi szabályozást, illetve a velük kapcsolatos „problémákat” illetően a különböző csoportokat három fő kategóriába sorolhatjuk.

1. Az un. „őshonos” (nemzeti, etnikai) kisebbségek.
2. A bevándorlók („vendégmunkások”, menekültek, „láttható kisebbségek”).
3. Az „öslakosok”.

Az „őshonos” (nemzeti, etnikai) kisebbségek

Általában a XVIII-XIX. századi Európa nemzetné válási folyamatainak „melléktermékeként” jöttek létre. Abból a tényből fakadnak, hogy a nyelvi-kulturális és a politikai-állami határok szinte sohasem esnek egybe, így azonos nyelvet beszélő csoportok a legkülönbözőbb nemzetállamok területén élnek. A történelem viharaiban számuk és helyzetük állandóan változott. Jellemzően Kelet-Közép-Európában fordulnak elő, ahol a nyelvi- és államhatárok közötti eltérés lényegesen nagyobb, mint másutt, de a jelenség távolról sem csak erre a térségre jellemző. A velük kapcsolatos nemzetállami gyakorlat igen széles skálán mozog ma is. Az egyik véglet létezésük teljes tagadása és a nyelvi-kulturális szempontból homogén oszthatatlan nemzetállami doktrína következetes érvényesítése, a másik a multietnikai szövetségi állam. E kettő közé sorolható az európai országok többségében folytatott politika, amely – eltérő mértékben – elismeri a kisebbség identitás-megőrzéshez való jogát, sőt a jogszabályok többnyire ezzel kapcsola-



tos pozitív szolgáltatások nyújtására is kötelezik az adott államokat, vagy legalábbis megtiltják az ezzel ellentétes, az asszimilációra irányuló állami törekvéseket.

Mindez ma már az európai szervezetek dokumentumaiban is tükröződik. A 90-es évek elejétől – nem utolsósorban a véres balkáni háborúk hatására – megkezdődött az 1945 után kialakult igen „óvatos” kisebbségvédelmi gondolkodás felülvizsgálata.

Az ENSZ közgyűlésének 1992. évi kisebbségi jogi deklarációja hatására az EBESZ minden egyes dokumentumában – a Koppenhágai (1990) és az Új Európáról szóló Párizsi Kartában (1990), a Genfi (1991), a Moszkvai (1991), a Helsinki (1992) és a Budapesti (1994) dokumentumokban – egyaránt foglalkozott kisebbségvédelemmel. 1992-ben létrehozta a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos intézményét is.

Hasonló folyamat játszódik le az Európa Tanácsban. Előbb 1992-ben megszületett a Regionális és kisebbségi nyelvek európai kartája, majd az 1993. évi bécsi csúcstalálkozón elhatározták, hogy megalkotják az Európai Emberi Jogi Konvenció Kisebbségvédelmi kiegészítő jegyzőkönyvét. Az ezzel kapcsolatos előkészületek – egyes államok ellenállása miatt – elakadtak ugyan, de 1995-ben megszületett a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény. Azóta mindkét dokumentum hatályba lépett és működik az alkalmazásukat elősegítő ellenőrző mechanizmus is.

Az EBESZ és az Európa Tanács klasszikus nemzetközi szervezetek. Alkotó nemzetállamaik jogrendszere által meghatározottak, azaz nem léphetik túl azok határait. Épp ellenkezőleg! Érvényes rájuk a szabály, hogy egy lánc csakis olyan erős lehet, mint a leggyengébb láncszeme. Különösen érződik ezért az az egyes államokban ma is széles körben elterjedt szemlélet, hogy a kisebbségi jogok akár nemzetközi jogi eszközökkel is történő garantálása aláássa az államok szuverenitását, és ezáltal veszélyezteti a biztonságot. A fent említett nemzetközi jogi mechanizmusok éppen ezért abba a kategóriába tartoznak, amelyek határfoka erősen megkérdőjelezhető.

Más a helyzet az Európai Unióval. Az EU szupranacioná-

lis szervezet. Nem egyszerűen a tagállamok összessége, hanem maga is önálló entitás, vagyis többé-kevésbé önálló jogrendszere néhány tekintetben akár meghaladhatja a tagállamok szintjét. Ez meg is történik az alapszerződésekben rögzített közösségi politikák vonatkozásában, ahol az EU-jog többnyire progresszív szerepet játszik. A hagyományos kisebbségvédelem azonban nem tartozik ezek közé. Ez ugyanis – legalábbis az eddig hatályba lépett EU-normák szerint – a szubszidiaritás elvének megfelelően, nemzetállami hatáskörben maradt. Az az érdekes helyzet állt elő, hogy amíg más – elsősorban a gazdasággal összefüggő területeken, de némely emberi jogi vonatkozásban is – az EU normái az Európa Tanácséival ellentétben nem a status quo rögzítik, hanem a motor szerepét játsszák, addig a kisebbségi területen ez éppen fordítva van.

A kisebbségi jogokról folyó európai viták gyújtópontjában ma már nem az áll, hogy vannak-e az általános emberi jogokon kívül kisebbségi jogok. Azt a kérdést is meghaladtuk már, hogy a mindenkit megillető individuális szabadságjogok elegendő biztosítékot nyújtanak-e a kisebbségi közösségek tagjainak ahhoz, hogy többségi társaikhoz hasonlóan megőrizhessék az identitásukat. A fő – és sajnos nem új – kérdés ma az, hogy egyenrangú-e a kisebbségi nyelv és kultúra a többségivel, azaz továbbélését hasonló védelem garantálja-e, és hogy ehhez szüksége van-e a kisebbségi közösségnek az önrendelkezés bizonyos fokához. E vita annak ellenére tart, hogy az önrendelkezés bizonyos formáit is magukba foglaló kisebbségvédelmi megoldások az elmúlt ötven évben Európa több országában bizonyították életképességüket, békét, biztonságot garantáló szerepüket, miközben hiányuk előbb-utóbb mindenütt konfliktusok kialakulásával járt.

A bevándorlók (vendégmunkások, menekültek, „látható kisebbségek”)

A bevándorlók tömeges megjelenése a második világháború után, elsősorban a nyugat-európai országokban ment végbe. E bevándorló tömegek többnyire Európán kívülről érkeztek, s ez „láthatóvá tette” földrészünk társadalmainak sokszínűségét, egyben a kisebbségi ügyek új dimenzióját hozva létre. Ezek az „új” kisebbségek jelentősen különböznek az előbb taglaltaktól. Ők általában nem alkotnak közösséget, illetve azok legfeljebb még csak kialakulóban vannak. A többségtől jellemzően nem nyelvükben, hanem sokkal inkább külső megjelenésükben, esetleg vallásukban különböznek. Követeléseik és szükségleteik éppen ezért jelentősen eltérnek a nemzeti kisebbségekéitől. A befogadó államnak a legnagyobb gondot többnyire az integrálásuk okozza. Ez a folyamat több nemzedék óta tart anélkül, hogy elvezetett volna a megoldásig. A probléma lényege abban ragadható meg, hogy e csoportok szociológiai paraméterei jellemzően a befogadó társadalmak átlagai alatt maradnak, ezzel társadalmi feszültségeket szülnek. Az integrációval együtt járó „természetes” nehézségek mellett ennek okaként az esélyek egyenlőtlen voltát szokás megjelölni, ami legalább is részben a kirekesztés, a diszkrimináció számlájára írható. Ezen a ponton érdemes kitérni arra, hogy mi tette összeurópaivá ezt az alapvetően nyugat-európai problémát. A kelet-európai régióban nincs ugyan jelentős bevándorló közösség, de – a nyugat-európai bevándorlókhoz sok tekintetben hasonló paramétereket felmutatva – itt él a romák túlnyomó többsége. Az ő gondjaik ugyanúgy a kirekesztéssel, az integráció hiányával függenek össze, mint Nyugat-Európában az emigránsoké. A probléma állami kezelésének így aztán az egyik kulcskérdése a faji (et-

nikai) diszkrimináció elleni védelmi mechanizmusok hatékonysága, illetve az etnikai pluralizmus, mint a társadalom természetes állapotának általános elfogadtatása. A rasszizmus, a faji előítéletesség, mintegy ellenreakcióként Európa szerte komoly veszéllyé vált. Az egyenlőség, az individuális egyenjogúság garantálása, több mint kétszáz évvel az után, hogy az egyenlőség jelszava a modern európai alkotmányok egyik alapelvevé vált, a jogrendszerek egyik fő kérdésévé lépett elő.

Ezt ismerte fel 1993-ban az Európa Tanács már említett bécsi csúcstalálkozója, és ezért hozta létre a szervezet Rasszizmus és Intolerancia Elleni Bizottságát (ECRI). E testület – amelyet a tagállamok független szakértői alkotnak –, folyamatosan vizsgálja a csatlakozott országokban e téren tapasztalható jelenségeket, és általános politikai ajánlásokat dolgoz ki a kezelésükre. Témánk szempontjából különösen kiemelésre érdemes az ECRI 7. számú – a rasszizmus és a faji diszkrimináció elleni nemzeti törvényhozásról szóló – általános politikai ajánlása. E dokumentum az EU hasonló tárgyú irányelveire támaszkodva tartalmaz igen részletes javaslatokat a teendőkről. A kisebbségvédelemmel kapcsolatban említett gyengeségek azonban itt is megfigyelhetők, hiszen az ECRI jelentései és ajánlásai a tagállamokra nem rónak jogi kötelezettségeket.

Más a helyzet az Európai Emberi Jogi Konvenció diszkrimináció-tilalmi rendelkezéséhez fűzött, nemrég elfogadott 12. számú kiegészítő jegyzőkönyvével, amely a hátrányos megkülönböztetés elleni nemzetközi jogi fellépést tenné lehetővé, miután az úgynevezett strasbourgi bírósági mechanizmus, az egyetlen kötelező pánerópai egyezmény részévé tenné a megkülönböztetés tilalmát.

E téren igazi előrelépés az EU-tól várható. A deklarált egyenjogúságtól a tényleges egyenlőségig az út igen hosszúnak bizonyult és a haladás ezen az úton csak az utóbbi években gyorsult fel, nem utolsósorban éppen az EU hatására. Az unió számára – érthető okokból – az egyenlőség kulcskérdés, hiszen ez létezésének alapja, és feltétele. Az etnikai diszkrimináció tilalma, amely először az Amszterdami szerződés során került az EU alapszerződésének szövegébe, két direktívában nyert minden korábbinál részletesebb megfogalmazást. A 2000/43/EC, a faji diszkrimináció tilalmáról, a 2000/78/EC, a munkahelyi diszkrimináció tilalmáról szól. Mindkét irányelv fő erénye, és egyben a legjelentősebb újdonsága az addig ismert jogszabályokhoz képest, hogy világosan meghatározza azokat a feltételeket, amelyek esetén egy magatartás diszkriminatívnak minősíthető. Külön szabályozza közvetlen és a közvetett diszkrimináció fogalmát. A 43/2000. direktíva előírja egy (vagy több) független hatóság létrehozását, amelyeknek megfelelő felhatalmazásuk van a diszkrimináció elleni fellépésre. Kötelezi a tagállamokat, hogy intézményesítsenek differenciált hatékony szankciókat, és a diszkrimináció eseteinek jobb bizonyíthatósága érdekében szabályozzák a bizonyítási teher megosztását.

Az említett irányelvek átültetése a tagországok jogrendszerébe, kiegészítve az Unió Bíróságával – valamint azzal, hogy az EU 2002-2006 között egy akciótervet kíván végrehajtani a diszkrimináció elleni küzdelem népszerűsítésére –, megfelelő garanciának tűnik a bevándorlókat sújtó hátrányok legalább részbeni ellensúlyozására.

Az „őslakosok”

Az őslakos (indigenous) kisebbségek ügye nem tipikusan európai probléma ugyan, de azért egyes európai, főként

skandináv országban jelen van. A legjellemzőbb példa a saamik esete Norvégiában, Svédországban és Finnországban, ám hasonló csoportok találhatóak az Orosz Föderációban is. E kisebbségek annyiban hasonlítanak a nemzeti kisebbségekhez, hogy nyelvük és többnyire rasszjegyeik is eltérnek a nemzetállami többségétől. További jellemzőjük egy sajátos ősi életforma, s olyan mesterség(ek), amely(ek) a kulturális identitásuk részét képezik. Sajátos problémáikra ez idő szerint csak nemzetállami válaszok léteznek. Ez a téma eddig – legalábbis az önálló szabályozás szintjén – elkerülte az európai (és a világ) integrációs szervezeteinek a figyelmét. Ugyanakkor az Európai Emberi jogi Bíróság néhány ítéletével, többnyire az Emberi jogi Konvenció, a magánélet védelmét szolgáló szabályára hivatkozva érintette a tárgykört.

Mi a teendő?

1. Jogi szempontból a bevándorlók problémáira adandó válasz azért látszik egyszerűbbnek, mert itt nem kell feloldani az individuális és a kollektív jogok közt sokak számára feszülő ellenmondást. A feladat „mindössze” az, hogy az úgynevezett antidiszkriminációs, az egyenlő bánásmódot, az esélyegyenlőséget szolgáló jogintézmények hatékony meghonosításával és következetes alkalmazásával megszüntessük a kisebbségeket érő hátrányos megkülönböztetést. Az Európai Unió idézett direktívái lényegében tartalmazzák mindazokat a gondolatokat, s azoknak a jogintézményeknek az alapjait, amelyekre szükség van.

Annak persze, hogy ezek a jogszabályok egyáltalán megszülessenek és alkalmazhatók legyenek, számos feltétele van. Pénzügyi, igazgatási, kommunikációs s más intézkedések egész sorát kell megtenni, ahhoz, hogy legalább mérséklődjenek a bevándorlók és a társadalom többi tagja között, sokféle dimenzióban érzékelhető távolságok. Ahhoz, hogy végbemehessen a valóságos integráció. Ez nem annyira jogi, sokkal inkább társadalmi-politikai probléma, így kezelése is ennek megfelelő eszközöket kíván.

2. A nemzeti kisebbségek kapcsán feltett kérdésre többféle válasz is adható. Mindig akadnak olyanok, akik a fontolva haladás hívei, vagyis mindaddig nem tesznek semmit, amíg az ellenkezőjére nem kényszerülnek. A nemzeti kisebbségek jogainak hatékony védelmét szolgálná, ha az eddigi kudarcok ellenére – támaszkodva az azóta szerzett tapasztalatokra – befejeződne az Európai Emberi jogi Konvencióhoz fűzött kisebbségvédelmi kiegészítő jegyzőkönyv előkészítésére irányuló folyamat. Az ehhez szükséges szellemi minőség rendelkezésre áll (FUEN Konvenciótervezetén túl, azóta megszületett Hágai, Oslói és Lundi deklarációkra is gondolok). A kérdés az, hogy a javaslatokat milyen tartalommal és terjedelemmel fogadják el az érintett országok. Van-e olyan készlet, ami egy ilyen lépést feltétlenül szükségessé tesz? Az erkölcsi kényszer aligha tagadható, de hogy a politikai megfontolások is e mellett szólnak-e, az legalábbis kétséges. Amennyiben azonban elfogadjuk azt a többször igaznak bizonyult feltételezést, hogy – ellentétben az elterjedt hiedelemmel – a garantált kisebbségi jogok nem aláássák, hanem éppen hogy növelik a stabilitást, akkor egy ilyen lépés politikai ésszerűsége nehezen vitatható. Ez már csak azért is igaz, mert a leggyakrabban hangoztatott nemzetállami aggodalom – nevezetesen a szecesszió egy integrált Európában – akkor is irreális, ha fizikailag (földrajzilag) lehetséges.

A fenti érvek indokolják, hogy az EU is átgondolja, és esetleg felülvizsgálja az e téren eddig követett igen tartó-

zó politikáját. A politikai érvek mellett ma már jogi megfontolások is e mellett szólnak. Elvben adottak a feltételek ahhoz, hogy az Európai Unió ebben is hasonlóan progresszív szerepet játsszon, mint az egyenlőség megteremtésében.

Az EU bizonytalan sorsú alkotmánytervezete több olyan rendelkezést tartalmaz, amely elegendő alapot szolgáltat egy aktívabb kisebbségvédelmi politikához. A legfontosabb természetesen az Alkotmány-szerződés I. 2. szakasza, amely szerint:

„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 tartása értékein alapul.”

Ha ezt összevetjük az EU Alapjogi Kartája egyes rendelkezéseivel így különösen a II. 82. § („Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget.”), vagy a II. 67. § („Mindenkinek joga van ahhoz, hogy magán- és családi életét, otthonát és kapcsolattartását tiszteletben tartsák.”), illetve a II. 70/1. § („Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és a vallásszabadsághoz. Ez a jog magában foglalja a vallás vagy a meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben, istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatását.”), akkor legalábbis el kell gondolnunk azon, hogy az EU, mint önálló jogi entitás milyen pozíciót foglaljon el a kisebbségvédelemben. E kérdések megvitatására az Európai Parlament látszik a legalkalmasabbnak. Az ott születendő álláspont birtokában hozható döntés az esetleges jogalkotási és adminisztratív intézkedésekről. Időközben történt is néhány kezdeményezés, és amint az várható volt, a téma elsősorban az új tagállamok képviselői jóvoltából van folyamatosan napirenden. Hogy ez elvezet-e egy irányelvhez, ebben a pillanatban nehéz megmondani. A helyzet ma képlekenyebb, mint akár néhány évvel ezelőtt volt. Pár éve írt tanulmányomban – másokhoz hasonlóan – magam is a nemzet-állam és ezzel együtt a hagyományos nemzeti ideológia fokozatos hátrébe szorulását prognosztizáltam, felsorolva az okokat és levonva a logikusnak látszó tanulságokat. Ma kicsit óvatosabban fogalmaznék. Valószínűleg igaza van Ulrich Becknek és Anthony Giddensnek akik az Élet és Irodalom legutóbbi számában publikált cikkükben azt írják: az integrációtól való félelmek (amit összekevernek a globalizációval) „sokat indítanak arra, hogy saját nemzetük látszólagos védeltségében keressenek ismét menedéket.” Azt már én teszem, hozzá, hogy minden tagországban, de különösen az újakban található olyan kalandor populisták, akik hatalmi számításból ezeknek az érzelmeknek a manipulatív felhasználásától sem riadnak vissza. Abban is egyetérthetünk azonban a szerzőkkel, hogy az EU és a nemzet-állam nem egymást kizáró alternatívák, hanem éppen hogy egymást feltételező partnerek, amelyek között a feladatok megosztását a föderatív államokhoz némiképp hasonló, folyamatos ide-oda hullámmozgás, kiegyenlítő jellegű. Ebbe nagyon is beleillene, hogy a kisebbségi ügy például a német föderációhoz hasonlóan úgynevezett megosztott ügy lenne, azaz részben EU, részben tagállami hatáskörbe tartozna.

3. Az őshonos kisebbségek ügyében mindenekelőtt azt érdemes fontolóra venni, hogy elegendő-e velük kapcsolatban a nemzeti törvényhozás és adminisztráció illetékességének fenntartása, vagy esetleg integrálni kell őket az európai kisebbségvédelmi mechanizmusokba.