

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

Hollósi Gábor dr.

## A kisebbségek oktatása az európai jogban

### I. Bevezetés

"Az Unió folyamatosan alakul, és a kisebbségek ügye egyike azoknak a területeknek, ahol a bővítés hatással lesz a Közösségre. Az új tagokkal együtt megjelennek a kisebbségek különböző érdekei és a kérdés eltérő megközelítései, úgy határon belül, mint kívül. A bevándorló kisebbségek jogainak kérdése - akár EU-polgárok, akár harmadik országbeliek - egyre jelentősebb ügy lesz az egyes tagországokban. Annál jobb! Mi itt az EU-ban egyre kevésbé söpörhetjük majd félre a kisebbségi problémákat, melyek gyakran együtt járnak a bevándorlási, menekültügyi és turizmust érintő törvények problémájával, sőt saját alulértékelt romáink helyzetével!" - fejtette ki 1998. december 15-i előadásában Michael Lake, az Európai Unió budapesti nagykövete. Jelen tanulmány a kisebbségi kérdés európai oktatásjogi vonatkozásait járja körül, azonban két szempontból is tág megközelítésben. Egyrészt, mert nem kizárólag az oktatási jogosultságok katalogizálására törekszik, sőt, nem is célja a kimerítő felsorolás, hanem második fejezetében mintegy *elméleti alapvetésként* egy hipotézist állít fel és bizonyít egy általános kisebbségvédelemtől független, önálló, ám kötelező erejű európai kisebbségi oktatási jogokat rögzítő dokumentum szükségessége mellett. Másrészt a tanulmány szakít azzal a szemlélettel, mely szerint az Európa-jog az Európai Unió joga, s minden más európai szervezet joga nemzetközi jog, így kiterjesztette vizsgálódását az európai jogalkotás mindhárom pillérének, tehát az Európa Tanács (ET) és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) oktatásjogi szempontból igen fontos dokumentumaira is. Erre figyelemmel történt a tanulmány további egységekre tagolása. A harmadik fejezet az *Európai Unió* kisebbségek oktatási jogainak deklarálása és alkalmazása területén megnyilvánuló nehézségeit, próbálkozásait és kudarcait ismerteti az Európai Unióról Szóló Szerződés vonatkozó szakaszainak-, a kisebbségvédelmi dokumentumtervezeteknek-, és az Alber-tervezet oktatási cikkelyének elemzésével, illetve a romaoktatási joganyagokra vonatkozó tagállami implementációs kötelezettségek elmulasztásának bemutatásával. E fejezet egy rövid külpolitikai exkurzussal zárul, mely arra hívja fel a figyelmet, hogy közösségi kisebbségvédelmi joganyag hiánya ellenére is megköveteli az Európai Unió a tagjelölt államoktól - sőt, csak az elismerésére igényt tartó országoktól is - a kisebbségvédelmi elv érvényesítését. A negyedik fejezet az *Európa Tanács* két fontos dokumentumának, a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának és a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezményének oktatási cikkelyeit mutatja be, ez utóbbival kapcsolatban mutat rá az "ömlesztett" kisebbségvédelmi dokumentumokban az oktatási cikkelyeket fenyegető devalváció veszélyére. Mintegy visszacsatolásként a második fejezetben kifejtettekhez, a tanulmány - következtetési levonása előtt - végül az *EBESZ* nemzeti kisebbségek oktatási jogaira

vonatkozó Hágai Ajánlások ismertetésével zárul, mely önálló, általános kisebbségvédelemtől független oktatási megközelítésével Európa legszínvonalasabban kidolgozott kisebbségek oktatására vonatkozó joganyagát jelenti.

## II. Érvek az önálló oktatási megközelítés mellett

### 1. A kisebbségfogalom

A kisebbségi jogok alanyainak meghatározása egy rendkívül összetett és rendszeresen visszatérő probléma nemcsak az európai, hanem a nemzetközi jogban is. Igaz, a kisebbségfogalmat illetően többé-kevésbé már nemzetközi konszenzus alakult ki, ám számos állam belső joga e fogalmat nem ismeri, illetőleg nem hajlandó elismerni. Ennélfogva a dokumentumok legtöbbször tervezet, jobb esetben ajánlás szintjén reked meg, vajmi csekély eséllyel arra, hogy belátható idő belül kötelező erejű, összeurópai jogszabályokká váljanak. Egy másik probléma, hogy a pedagógusok és szociológusok által használt nyugat-európaiktól eltérő "hátrányos helyzet"-et is magában foglaló közép-európai kisebbségfogalmat a jogi dokumentumok egyáltalán nem tükrözik, ezekben ugyanis a fogalmi határ az Európa Tanács és az ENSZ koncepciója között húzódik. Ami az utóbbit illeti, F. Capotorti olasz professzor 1977-ben előterjesztett és az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága által elfogadott jelentésében fogalmazta meg, hogy a *"kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, a hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése"*. A kisebbség európai koncepciója szűkebb ennél a megfogalmazásnál. Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban kelt, egyszerűen csak 1201. számú ajánlás néven ismerté vált dokumentuma szerint a kisebbség a többségi nemzet állama területén lakik és ennek állampolgára; régi, szilárd és tartós kapcsolata van a többségi nemzet államával, (azaz a frissen bevándorolt csoportok nem kisebbségek! ↔ Capotorti-jelentés); etnikai, kulturális, vallási és nyelvi jellemzői vannak; kielégítően jelentős számú, azonban számbelileg kisebb, mint a többségi állam vagy ennek egy régiójának a népessége; és meg kívánja őrizni azon feltételek összességét, melyen tagjai azonossága alapszik, nevezetesen kultúráját, hagyományait, vallását, nyelvét. A magyar kisebbségi törvény<sup>1</sup> fogalma az európai koncepciót visszhangozza: *"nemzeti és etnikai kisebbség minden olyan, a Magyar Köztársaság területén legalább egy évszázada honos népcsoport, amely az állam lakossága körében számszerű kisebbségben van, tagjai magyar állampolgárok és a lakosság többi részétől saját nyelve és kultúrája, hagyományai különböztetik meg, egyben olyan összetartozás-tudatról tesz bizonyosságot, amely mindezek megőrzésére,*

<sup>1</sup> 1993. évi LXXVII. törvény

*történelmileg kialakult közösségeik érdekeinek kifejezésére és védelmére irányul*". Ebből következően a hazánkba bevándorló orosz, arab vagy kínai népcsoportok a magyar állampolgárság megszerzését követően sem élvezhetnek kisebbségi jogokat.

Milyen relevanciája van a kisebbségfogalom kérdésének egy önálló, kizárólag oktatási dokumentum tekintetében? Minthogy az oktatási jogok a kisebbségi jogok egy speciális vetületét alkotják, azaz azokkal a több-kevesebb relációjában vannak, *nem* egy oktatási dokumentum feladata a kisebbségfogalom minden európai állam által elfogadható meghatározása. Ezt a koncepciót képviseli az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet nemzeti kisebbségek oktatási jogaira vonatkozó Hágai Ajánlása is. Mialatt tehát egyes országok meggyőzése folyik a kisebbségfogalom elfogadásának szükségességéről, lehetőség lenne az oktatási jogok önálló rögzítésére, melybe csak utólag épül be az a *hivatkozás*, amely egy későbbiekben elkészülő átfogó kisebbségvédelmi dokumentumban foglalt, immár minden európai állam által elfogadott kisebbségfogalomra utal. Megjegyzem azonban, hogy jelenleg egy olyan átfogó kisebbségvédelmi joganyag, mint az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye sem tartalmaz hivatkozható kisebbségfogalmat, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája is nyelvi definícióval operál, egyedül az európai uniós Alber-tervezet kísérel meg a "népcsoport" (ethnic group) fogalmának bevezetését. Figyelemreméltó az a tendencia, hogy kisebbségi jogok helyett egyre inkább nyelvi jogok kerülnek előtérbe a kisebbségfogalom kiküszöbölésére, úgy, mint az 1996-os Barcelonai Nyilatkozatban is.<sup>2</sup>

## **2. A kisebbségek számaránya**

A kisebbségi jogok közül talán az oktatási jogok meghatározása tekintetében van a legkiemelkedőbb jelentősége a kisebbségek számarányának. Olyan alapjogosultságok esetében, mint például az anyanyelvhasználat a bíróságokon vagy a közigazgatásban, vagy a szülőföldhöz való jog, vagy akár a diszkrimináció tilalma tekintetében annak a ténynek, hogy egy kisebbség létszáma a kritikus 300 fő alatt marad-e, azaz veszélyeztetettnek minősül-e, lényegében nincsen jelentősége. Az oktatást, nevelést illetően viszont - minthogy ezek a nemzetfenntartás, a kultúra átörökítésének a legalapvetőbb eszközei -, egyáltalán nem mindegy, hogy a spanyolországi nagyjából 10.000.000 főt számláló katalán kisebbség és a luxemburgi 100-150 fős roma csoport azonos oktatási jogosultságokkal rendelkezik-e vagy sem. Sajnos, ahogy a "hátrányos helyzet"-tel átszínezett közép-európai kisebbségfogalmat sem érzékelik a valamennyi kisebbségi jogot egyszerre katalogizáló európai dokumentumok, ugyanúgy az ezekben foglalt meglehetősen csökevényes oktatási cikkelyek sem tesznek különbséget kisebbségek és veszélyeztetett etnikumok között. Természetesen ez részben érthető a kisebbségvédelmi joganyagok terjengőssé válásának megelőzése végett, azonban - véleményem szerint - ezt a problémát is hatékonyan orvosolná egy olyan kötelező

<sup>2</sup> In: Csernusné Ortutay Katalin - Forintos Éva (2000). Elemzése: Szépe György (1996).

erejű Európa-szintű jogi dokumentum, mely kizárólag csak a kisebbségekhez tartozó személyek oktatásával, nevelésével foglalkozik. Ehhez azonban szükség lenne a tagállamok és maga az Európai Unió pontos etnikai összetételének felvázolására, ezt azonban számos tényező nehezíti meg. Egyrészt, hogy a kiindulópontot nyújtó statisztikai célú adatszolgáltatások alkalmával sokak - annak ellenére, hogy az előző fejezetben tárgyalt kisebbség fogalmak valamennyi kritériumának megfelelnek -, nem vállalják, és nem vallják a többséghez viszonyított másságukat. Finnországban pedig nem is vállalhatják, mert egyszerűen törvény tiltja az etnikai vagy faji származás statisztikai adatokban való feltüntetését.<sup>3</sup> Másrészt tendencia, hogy az egyes államok, különösen a külföldre irányuló adatszolgáltatásaik során túlhangsúlyozzák a többségi nemzet dominanciáját, ezzel kívánják a külső szemlélőkben a homogén nemzetállam koncepció talaján állva a belső egységesség benyomását kelteni. Harmadrészt pedig - úgy tűnik - maga az Európai Unió sem tesz eleget a tagállamai területén élő kisebbségek számarányára és megoszlására vonatkozó információk beszerzése és közzététele tekintetében, az "Európáról számokban" címet viselő statisztikai kiadványok bizonyítják ezt.<sup>4</sup> Jelen tanulmány mindezek ellenére kísérletet tesz az Unió tagállamainak nemzetiségi, etnikai összetételére vonatkozó adatok<sup>5</sup> hozzávetőleges bemutatására,<sup>6</sup> melyekkel azonban - az előbbiekre figyelemmel - mindössze csak támpontot kíván nyújtani.

Tagállam	Összlakosság (fő)	Többségi nemzet és aránya	Kisebbségek aránya	Romák száma (fő) <sup>7</sup>
Ausztria	7.796.000	99% osztrák	1% horvát, szlovén és magyar.	20.000-25.000
Belgium	10.068.000	58% flamand	41% vallon, 1% német, beszélt nyelv a holland és a francia is.	10.000-15.000
Dánia	5.181.000	96,5% dán	1,7% német, 0,4% svéd.	1.500-2.000
Finnország	5.055.000	93,2% finn	6,6% svéd, 0,2% lapp orosz, roma, ebből 5700 fő lapp (számi).	7.000-9.000
Franciaország	57.372.000	94,7% francia	5,3% német, spanyol, olasz és arab,	280.000-340.000
Görögország	10.300.000	93% görög	3% török, 4% macedon, aromun, már eltörökösödött, eredetileg bulgárul beszélő pomák és roma.	160.000-200.000
Hollandia	15.298.000	88% holland	11% fríz, 1% flamand, német, francia és angol.	35.000-40.000
Írország	3.547.000	100% gael	-	22.000-28.000

<sup>3</sup> Jussy Välimaa (2000)

<sup>4</sup> Kiadja az Európai Közösségek Közzétételi Hivatala. Az 1997. évi 4. kiadás 5. címe a népesség, 6. címe az oktatás. Az 5. cím alfejezetei: a népesség szerkezete, halandóság, termékenység, házasodás, külföldi lakosok és a háztartások szerkezete, kisebbségekre vonatkozó adatokat nem közöl.

<sup>5</sup> Papp-Váry Árpád (1995/96)

<sup>6</sup> Európában pontosan 307 népcsoport él, melyekhez együttvéve több mint 103 millió ember tartozik. Ez azt jelenti, hogy minden hetedik európai valamilyen népcsoport tagja. A 307 népcsoportból 166 Közép-Európában honos.

<sup>7</sup> Jean-Pierre Liégeois (1998)

<sup>8</sup> JV = Jussy Välimaa (2000)

<sup>9</sup> Vogel Sándor (1999) adatai, melyek teljesen megegyeznek a Nagy Károly (1999) által közöltekkel.

Luxemburg	395.000	91% luxemburgi	5% német, 3% olasz és 1% francia.	100-150		
Nagy-Britannia	57.998.000	85% angol	10% skót, 2% ír és walesi, 3% egyéb (köztük 80.000 fő skóciai gael).	90.000-120.000		
Németország	80.275.000	99% német	1% dán, friz, szorb (vend), szinti (roma) és lengyel	dánok 30.000-80.000 fő, szorbok 60.000-65.000 fő, frizek 10.000-12.000 fő, lengyelek 5.000-175.000 fő izraeliták 60.000-80.000 fő. (GS)	110.000-130.000	50.000-70.000 (GS) <sup>10</sup>
Olaszország	57.517.000	98% olasz	0,5% friuli, 1,5% franco-provanszáli (75.000 fő), német, szlovén (100.000 fő), albán, ladin és görög.	szárd 1.200.000-1.500.000 fő, friuli 500.000-625.000 fő, dél-tiroli 240.000-300.000 fő, franco-provanszáli 75.000-200.000 fő, valdosztán 110.000 fő, albán 80.000-100.000 fő, szlovén 53.000-125.000 fő, ladin 27.500-35.000 fő, örmény 25.000 fő, katalán 15.000-20.000 fő, görög 12.000-35.000 fő, horvát 2.200-10.000 fő, okcitan 10.000-20.000 fő. (GS)	90.000-110.000	20.000-100.000 (GS)
Portugália	10.467.000	99% portugál	1% spanyol és afrikai.	40.000-50.000		
Spanyolország	39.332.000	66% kasztíliai spanyol	24% katalán, 6% galíciai, 2,5% baszk, 1,5% roma.	katalán 7.500.000-10.000.000 fő, galíciai 2.500.000-3.000.000 fő, baszk 525.000-2.100.000 fő, quinqvis 150.000 fő, egyéb 65.000 fő. (GS)	650.000-800.000	500.000 (GS)
Svédország	8.749.000	97% svéd	3% lapp (számi), finn, roma.	finn 30.000-100.000 fő, számi 15.000-17.000 fő. (GS)	15.000-20.000	Egész Skandináviában: 25.000 (GS)
Európai Unió	-	-			1.640.600-1.889.150	1.200.000 (KK) <sup>11</sup>

Látható, hogy az Európai Unió valamennyi tagállama - ha különböző mértékben is -, érintett a kisebbségi kérdésben, még Írország sem kivétel annak ellenére, hogy területén - a romáktól eltekintve - gyakorlatilag nem élnek kisebbségek, lényegbevágó számára az észak-ír katolikus kisebbség helyzetének rendezése.

### 3. Franciaország és Görögország kisebbségpolitikája

<sup>10</sup> GS = Günther Sander (2000)

<sup>11</sup> KK = Kardos Krisztina - Radó Péter (1999)

Az Európai Unió tagállamai közül különleges figyelmet érdemel Franciaország és Görögország kisebbségpolitikája, minthogy ezek jelenleg egy konszenzuson nyugvó, közösségi kisebbségvédelmi politika és jogrend elfogadásának legfőbb akadályát jelentik.<sup>12</sup>

**Franciaország** az Egyesült Nemzetek Közgyűlése által 1966. december 16-án elfogadott *Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya* ratifikálása során kizárta magára nézve annak 27. cikkelyét, mely szerint *"Az olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől 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"* arra hivatkozva, hogy Franciaország tilt mindenféle rasszra vagy vallásra vonatkozó különbségtételt állampolgárai között.<sup>13</sup> Tíz évvel később, 1976-ban Franciaország állandó képviselője az ENSZ-ben F. Capotorti kisebbségi kérdéssel foglalkozó tanulmányával kapcsolatban ismét kifejtette, hogy Franciaország *"...nem ért egyet a tanulmány alapelveivel. A francia nép nem ismer el különbségtételt etnikai jellemzők alapján, és ennél fogva bármely kisebbségfogalmat visszautasít."* A francia kormány 1987-ben - ugyancsak bő tíz év elteltével - az ENSZ kisebbségi albizottságához intézett jelentésében továbbra is úgy vélekedett, hogy Franciaország olyan állam, amelyben nincsenek kisebbségek, tehát az ország kisebbségi kérdésben nem érintett. Ez a hozzáállás határozza meg napjainkban is Franciaország magatartását, mind a nemzetközi, mind az európai kisebbségvédelmi törekvések tekintetében: annak ellenére, hogy Franciaország azt ugyan nem tagadta, hogy az országban helyi nyelveket és dialektusokat is beszélnek, az Európa Tanács által Strasbourgban, 1992. november 5-én életre hívott *Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartáját* sem írta alá.<sup>14</sup>

Természetesen az, hogy Franciaország kisebbségeit nem részesíti védelemben, nem jelenti egyúttal azt is, hogy lábbal tipornák a kisebbségi jogokat. Amikor az 1991. évi *Korzika Statútum* - mely a szigetet saját Területi Gyűléssel és Végrehajtó Tanáccsal, illetve jogosultságokkal az oktatásügy (!), a kultúrpolitika, a környezetvédelem és a regionális fejlesztés területén Franciaország önmagát igazgató területi egységévé nyilvánította - a francia alkotmánybíróság elé került, az alkotmánybíróság elismerte, hogy ha egy tartománynak sajátos arculata van, akkor ennek megőrzése érdekében rendelkezhet saját eszközökkel. Tekintve, hogy Korzika autonómiáját nem kisebbségvédelmi, hanem közigazgatási elvből vezették le, és különösen, hogy a sziget önálló jogosultságokkal rendelkezik oktatásügye területén, véleményem szerint megalapozza azt a feltevést, hogy Franciaország egy általános kisebbségvédelemtől teljesen független, önálló oktatásjogi megközelítést nem biztos, hogy visszautasítana.

<sup>12</sup> A tagállamok kisebbségpolitikáiról és kisebbségi jogrendjeiről lényegretörő értékelést ad Vogel Sándor két tanulmányában (1996, 1999).

<sup>13</sup> A Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányát Magyarország az 1976. évi 8. törvényerejű rendelettel beépítette jogrendjébe.

<sup>14</sup> A Nyelvi Kartát Magyarország az 1999. évi XL. törvénnyel ültette be jogrendjébe.

Az 1923. évi Lausanne-i Szerződés kötelezi **Görögországot** a nyugat-thráciai muzulmán kisebbség elismerésére, az azonban azóta is tagadja területén a nemzeti és etnikai kisebbségek létét. A görögországi török és macedón kisebbség számos tagjának élnek olyan hozzátartozói a szomszédos országokban, akik az 1944-49-es polgárháború következtében veszítették el görög állampolgárságukat, s akik ma sem kapnak beutazási engedélyt Görögországba. Egyes esetekben még olyan leszármazottaktól is megtagadják a beutazási engedélyt, akik külföldön születtek, és sohasem rendelkeztek görög állampolgársággal - feltehetően azért, mert aktív szerepet vállaltak népcsoportjuk kulturális vagy közéleti tevékenységében.<sup>15</sup> Még 1995-ben is ítétek török kisebbségi vezetőket börtönbüntetésre. Mindezek alapján nyilvánvaló, hogy Görögország kapcsán teljesen értelmetlen az a kérdésfeltevés, hogy egy önálló, általános kisebbségvédelemtől független, de kötelező erejű kisebbségi oktatási joganyag európai uniós elfogadását, illetőleg végrehajtását megkísérelné-e megakadályozni, mert - tekintettel a fent kifejtettekre -, a válasz sajnos egyértelmű igen. De tudnánk-e, illetőleg hogyan tudnánk rá ennek elkerülése érdekében megfelelő diplomáciai nyomást gyakorolni?

#### 4. Támogatók és ellenfelek

Érvrendszerem negyedik pillére Vogel Sándor (1999) kitűnően megírt, szakmailag rendkívül korrekt tanulmányán nyugszik, melyben azonban a szerző - úgy érzem - kissé bátortalan volt következtetései levonásában. Az a megállapítása például, hogy az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája hatályban lesz hazánk Európai Unióhoz való csatlakozásakor is, eléggé nyilvánvaló. Tanulmánya viszont kiválóan alkalmas az általános kisebbségvédelemtől független, önálló kisebbségi-oktatási megközelítés *diplomáciai* jelentőségének aláhúzására, mert elvitathatatlan tény, hogy az Európai Unió tagjává váló Magyarországnak - tekintettel igen jelentős számú belső (roma) és határon túli (magyar) kisebbségeire is - kezdeményezőként kell majd fellépnie a kisebbségi oktatás kérdésének közösségi szintű megoldásában. Ha áttekintjük az uniós kisebbségvédelmi *tervezetek* szerzőit - Arfe, Goppel, Stauffenberg, Alber - látható, hogy Ausztria, Németország és Olaszország mind kisebbségvédelmi, mind pedig önálló és kötelező erejű kisebbségi-oktatási joganyag elfogadtatásában feltétlen partner lesz, ezen országok támogatásának elnyerése tekintetében tehát az oktatásügy különválasztásának véleményem szerint nincs különösebb jelentősége. Épp ellentétes a helyzet az északi államok tekintetében. Az egyedüli kivétel Dánia, hiszen a Feröer-szigeteken és Grönlandon világviszonylatban a legsikeresebb autonómiákat működteti, olyannyira, hogy 1982-ben Grönland megtehetette, hogy kilép a Közös Piacból. Finnország és Svédország esetében azonban óvatosan kell bánni az autonómia ígérettel: a Norvégia és Oroszország területén is élő számi (lapp) kisebbség kiválásától tartanak. Minthogy egy modern

<sup>15</sup> Christoph Pan (2001)



kisebbségvédelmi joganyag ma már nem nélkülözheti a területi autonómia jogát sem, nem valószínű, hogy az északi országok támogatnának ilyet. Ellenben a Skandináv államok, elsősorban Finnország kisebbségi felsőoktatása mintaadó Európában (a későbbiekben erről részletesebben lesz szó), tehát igen nagy a valószínűsége annak, hogy kizárólag csak oktatásra vonatkozó joganyag uniós elfogadtatása tekintetében mellénk állnának. Nagy-Britannia ugyancsak kritikus pont, mert Wales, Skócia viszonylagos különállása jórészt történelmi hagyományokra vezethetőek vissza, a brit politikai és jogi gondolkodás a kisebbségek védelmének fogalmát nem ismeri. Bármilyen európai kisebbségvédelmi joganyag beültetése a brit jogrendbe tehát nem csekély, és elsősorban jogi bonyodalmakkal járna. Úgy gondolom, hogy egy önálló, kisebbségfogalom nélküli oktatási dokumentum implementációja a brit jogrend számára jóval elviselhetőbb megterhelést jelentene. Végül - mint az előző alfejezetben már kifejtettem - amennyiben Franciaország is meggyőződhető lenne Korzika oktatási autonómiájára hivatkozva - Görögország kisebbségi kérdésben tanúsított álláspontja befolyásos európai támogatók nélkül maradna.

### III. Európai Unió

*"Nem akarok önelégültnek és képmutatónak tűnni, de sokat kell még tenni ahhoz, hogy Közép-Európában is elérjék legalább azt, amit a tökéletesnek egyáltalán nem mondható Európai Unión belül nyújtanak a cigányoknak"* - nyilatkozta Michael Lake, az Európai Unió budapesti nagykövete az Európai Ifjúsági Központban 1998. december 15-én szervezett tanácskozáson. De mit nyújt az Európai Unió a kisebbségek számára?

#### 1. Az Európai Unióról Szóló Szerződés korlátai és lehetőségei

A közös kisebbségvédelmi politika és jogrend életre hívásának nem egykönnyen elhárítható akadálya, hogy a jelenleg hatályos Szerződés nem ad felhatalmazást kialakítására, minthogy 2. cikkelye, a célkitűzések közé a kisebbségvédelmet nem iktatta be. E szerint ugyanis az Unió azt tűzi célként maga elé, hogy *"előmozdítsa a gazdasági és társadalmi fejlődést, a magas szintű foglalkoztatottságot valamint a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődést különösen egy belső határok nélküli térség létrehozásával, a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésével, valamint a Gazdasági és Monetáris Unió létrehozása által, amely végül a jelen Szerződés rendelkezéseinek megfelelően közös pénz kialakításával jár; nemzetközi szinten megerősítse önazonosságát, különösen egy közös kül- és biztonságpolitika megvalósításával, ideértve egy közös védelmi politika fokozatos meghatározását, amely (...) közös védelemhez vezethet; az uniós állampolgárság létrehozásával erősítse az uniós tagállamok állampolgárai jogainak és érdekeinek védelmét; fenntartsa és fejlessze az Uniót, mint a szabadság és az igazságosság térségét, ahol a személyek*

*szabad mozgása biztosított, összhangban a külső határok ellenőrzésére, a menedékjogra, a bevándorlásra valamint a bűnelkövetés megelőzésére és leküzdésére vonatkozó megfelelő intézkedésekkel; teljes egészében fenntartsa és továbbfejlessze az *acquis communautaire*-t azzal a céllal, hogy megvizsgálja, milyen mértékben kellene módosítani a jelen Szerződés által létrehozott politikákat és együttműködési formákat a közösségi mechanizmusok és intézmények hatékonyságának biztosítása érdekében."*

Az Európai Unió Szóló Szerződés 13. cikkelye - mely a maastrichti verzióban még nem szerepelt -, az ún. "általános diszkriminációs cikkely" azonban a nemzetiségi és etnikai alapú negatív diszkriminációval szemben bizonyos esetekben védelmet nyújthat. *"A jelen Szerződés egyéb rendelkezéseinek fenntartásával és azon hatáskörök keretei között, amelyeket a Szerződés a Közösségre ruház, a Tanács - a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel való konzultáció után - egyhangúsággal olyan intézkedéseket hozhat, amelyek a nemre, fajra vagy etnikai hovatartozásra, vallásra vagy meggyőződésre, fogyatékosagra, korra vagy szexuális beállítottságra alapított mindenfajta megkülönböztetés elleni küzdelem érdekében szükségesek."* E cikkely 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<sup>16</sup>, azonban vele kapcsolatosan 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. Ha tehát pl. romákat gazdasági tevékenységükkel kapcsolatban ér sorozatos etnikai alapú diszkrimináció, mely a Szerződés tárgyát képezi, ebben az esetben - feltéve, ha a Tanács tudomást szerez róla -, elvileg védelmet kaphatnak, akkor viszont, ha tevékenységük nem tartozik a Közösség hatáskörébe, semmiképpen sem. Másrészt, hogy e cikkely szerint a Tanács hozhat intézkedéseket a faji vagy etnikai jellegű diszkriminációk esetén, maguk a sértettek azonban nem fordulhatnak bírósághoz, azaz a cikkelynek közvetlen hatálya nincs. Harmadrészt, hogy a Tanács egyhangú döntése szükséges az aktus kibocsátásához, ami Franciaország és Görögország kisebbségpolitikáira 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. (Itt jegyzem meg, hogy romákat érintő diszkriminációval kapcsolatosan eddig egyetlen parlamenti határozat született 1995. szeptember 25-én, melyben a parlament felkérte a polgári szabadságjogokkal foglalkozó bizottságát, hogy készítsen átfogó jelentést a romák helyzetéről, és megbízta az Európai Bizottságot, hogy tegyen lépéseket a Romák társadalomba való beilleszkedésére és segítse elő kultúrájuk kiteljesedését.)

Ugyancsak az Európai Unióról Szóló Szerződés amszterdami módosítása jogosítja fel az Európai Uniót a fajgyűlölet elleni küzdelemre. A 29. cikkely értelmében *"az Unió célkitűzése hogy (...) a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésével és az ellene való küzdelemmel a szabadság, a*

<sup>16</sup> Részletesebben: Petró Rita - Újszászy Zsófia (1998)

*biztonság és az igazságosság térségében az állampolgároknak magas szintű biztonságot nyújtson...*". A Bizottság faj- és idegengyűlölet elleni küzdelmet kitűző tagállami programok egész sorát finanszírozza, javaslatára nyilvánították az 1997-es évet Európában a fajgyűlölet elleni évné, melynek keretében november 6 és 9 között került Barcelonában megrendezésre a roma fiatalok első európai kongresszusa. Ezen a résztvevők a roma fiatalok egyesületeinek európai hálózatának kiépítése mellett foglaltak állást. 1998-ban Bécsben felállították a faj- és idegengyűlölettel kapcsolatban tevékenykedő Figyelő Szolgálatot.

Látható az idézett cikkelyek alapján, hogy a hatályos joganyag szerint Európai Unión belüli, minden területet - tehát az oktatást is - átfogó kisebbségvédelmi dokumentum jogilag *nem* alapozható meg. A jogi alap elve szerint ugyanis "*a Közösség azokon a jogkörökön belül tevékenykedhet, amelyeket ez az Egyezmény ruház rá...*"<sup>17</sup> Igen lényeges azonban, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségeket megillető oktatási jogosultságok a Maastrichti Szerződés 126. (oktatási) cikkelyéből elvileg levezethetőek. E szerint ugyanis "*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.*" Ha tehát a kultúrák és nyelvek sokszínűségét tágra értelmezzük, ez magában foglalja a kisebbségek kultúráit és nyelveit is, melynek nemzedékről-nemzedékre való hagyományozásának az oktatás a fő eszköze. Ez alapján tehát egy önálló, kisebbségi oktatási jogi dokumentum az Európai Unión belül elviekben jogilag megalapozható.

## 2. Dokumentumtervezetek

Az előző fejezetekben taglalt korlátok és nehézségek ellenére az Európai Parlament többször nekirugaszkodott a kisebbségvédelmi kérdés közös elveken nyugvó rendezésének, ám kivétel nélkül eredménytelenül.

1981-ben az Európai Parlament *Gaetani Arfe*, olasz képviselő jelentése alapján megfogalmazta a *Regionális nyelvek és kultúrák közös kartájának* és az *Európai kisebbségek jogai kartájának* tervezetét. E dokumentumok tervezet szinten megrekedtek.

1984-ben az Európai Parlament elé *Alfons Goppel* képviselő terjesztette be a *Népcsoportok és kisebbségek jogairól* szóló tervezetét. A határozattervezetet átutalták a Jogi és Állampolgári Ügyek Bizottságához.

1988-ban a fent említett Bizottság által kinevezett *gróf Franz Ludwig Stauffenberg* nyújtotta be *Népcsoportjogi Karta* című tervezetét, mely az Európai Parlament egyes frakcióinak heves ellenállása miatt került visszavonásra. A karta tartalmazta a kisebbség és a népcsoportrégió fogalmát, az anyanyelv használatának jogát a hatóságok és a bíróságok előtt, a népcsoport ama jogát, hogy létét és sajátosságait az állam elismerje, a szülőföldhöz való jogot, a politikai pártok

<sup>17</sup> 3B § 1. bekezdés

alapításának jogát és a közigazgatási autonómiához való jogot, ezen kívül a tagállamok kisebbségvédelemmel kapcsolatos feladatait, illetve az egyéni és a csoportos panasztétel jogát.

1993-ban Siegbert Alber képviselő *újabb Népcsoportjogi Karta* tervezetet nyújtott be, mely megszövegezésében a 75 európai népcsoportot tömörítő Európai Népcsoportok Föderális Uniója *Európai Népcsoportok Alapjogai* című dokumentumán alapul. Az **Alber-tervezet** elfogadása esetén az Európai Unió egy kellő részletességgel kidolgozott, precíz megfogalmazású joganyag alapján rendezhette volna - legalábbis a jelenleginél megnyugtatóbban - nemzeti és etnikai kisebbségeinek helyzetét.

### 3. Az Alber-tervezet

#### 3.1. Alapfogalmak

*"Népcsoportnak (ethnic group) tekinthető az Európai Közösség tagállamai állampolgárainak közössége, amely olyan közös etnikai, nyelvi, történelmi, kulturális és/vagy vallási jellemvonásokkal rendelkezik, amelyek megkülönböztetik a lakosság többi részétől, saját közös kulturális identitással rendelkezik és azt meg is kívánja őrizni, több nemzedék óta hagyományosan az állam területén lakik és az állam összlakosságán belül kisebbséget alkot."* Ez lett volna tehát az Európai Unió általánosan elfogadott kisebbségfogalma, mely - természetesen - a kisebbség szűkebb értelmű, európai megközelítését tükrözi. (vö. Európa Tanács 1201-es számú ajánlás)

*"Népcsoport tagjainak (members of ethnic group) tekinthetők mindazok a személyek, akik szabad akaratukból egy népcsoporthoz tartozónak tekintik magukat és gyermekeiket mindaddig, amíg nem döntenek a népcsoportoz tartozás ellen."* Ezzel kapcsolatban a következőkre hívom fel a figyelmet. Egyrészt, hogy a tervezet a kisebbségen kívül annak tagjaira is fogalmat ad. Másrészt, hogy e megfogalmazás figyelembe veszi azt, hogy az egyén kíván-e kisebbségi csoportoz tartozni. Harmadrészt, hogy e dokumentum mindezt a nyilvánvaló szándékkal teszi, hogy szinte valamennyi cikkelyében a jogok alanyaként a népcsoportokat és azok tagjait tüntesse fel, azaz a kisebbségek jogait egyszerre tekinthesse egyéni és kollektív jogoknak, túllépve ezzel az egyéni és kollektív kisebbségi jogok meglehetősen bonyolult és sokat vitatott problémáján.

*"Népcsoportrégió (ethnic area) az a sajátos szétszóró településeket is magában foglaló településterület, ahol a népcsoport hagyományosan lakik."* Lényeges, bár kritizálható, hogy a tervezet a népcsoportot településterülethez köti, mert ezzel a hagyományosan vándorló csoportokat kizárja a népcsoport (kisebbség) fogalmából.

Végül egy alapelv, a **kölcsönösség elve**: *"Amennyiben egy népcsoport egy olyan etnikai közösséghez tartozik, amely egy másik országon belül a többségi lakosságot alkotja, a tagállam korlátozhatja a népcsoport és tagjai különleges jogait, ha a saját etnikai közössége azon tagjainak, akik a másik államban kisebbséget alkotnak, nem ugyanazokat a jogokat biztosítják."* Itt

voltaképpen a nemzetközi jog *represszália* fogalmának (egyik állam jogsértő cselekményére való jogsértő cselekménnyel való reagálás a másik állam által)<sup>18</sup> európai kisebbségi jogba való átültetésének kísérletéről van szó.

### 3.2. A kisebbségek jogai

*Léthez való jog.* "A tagállamok védik a kisebbségeknek a léthez, és nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, és nyelvi identitáshoz való jogát, és biztosítják azokat a feltételeket, amelyek lehetővé teszik ezen identitás továbbfejlesztését."

*Védelemhez való jog.* A népcsoportoknak és tagjaiknak mindenféle létüket kockáztató veszélyeztetéssel szemben joguk van védelemre.

*Szülőföldhöz való jog.* A tervezet megtiltja a kényszerű áttelepítéseket, elűzéseket, valamint a népcsoportrégió demográfiai összetételének a népcsoport hátrányára történő megváltoztatását.

*Egyenlőséghez (diszkriminációmentességhez) való jog,* különösképpen a szabad identitásválasztás, a nyelvhasználat, az oktatás, a szabad kapcsolatok és mozgás, a közhivatalokban való alkalmazás, valamint a népcsoportrégió természeti erőforrásaiból való részesedés tekintetében.

*Anyanyelv használatának joga* a közigazgatásban és a bíróságokon, beleértve saját név anyanyelvű használatát is, illetve a jogosultságot helység-, utcanévek és egyéb nyilvános felirataik anyanyelvű kifüggesztése.

***Oktatáshoz való jog***, erről a következő alfejezetben.

*Szabad vallásgyakorlat joga.*

*Kapcsolat tartásának joga* a többségi nemzet államán belül és kívül ugyanazon etnikai vagy vallási közösséghez tartozókkal.

*A politikai életben való részvétel joga*, mely magában foglalja saját szervezetek és intézmények, politikai képviselő (párt) alapításának, illetve a választásokon való részvétel jogát. Ha a népcsoport a választáson egyetlen mandátumot sem szerez, megfigyelőt küldhet a választott testületbe. A kisebbségek szószólót választhatnak, aki az állami hatóságokkal szemben képviseli őket, és akinek jogosultsága a Kartában lefektetett közösségi jogok gyakorlása.

*Közigazgatási autonómia joga.* Ahol lehetséges, ott a népcsoportok számára saját közigazgatási egységeket és választókereteket kell létrehozni. Közigazgatási egységeket és választási kereteket nem szabad úgy szervezni, hogy a népcsoportrégiót darabokra szabdadják oly módon, hogy a többségi lakosság által lakott területekkel kötik össze, vagy úgy, hogy a népcsoport számára a Kartában biztosított jogokat megvonják vagy jelentősen szűkítik.

*Jogorvoslat lehetősége* a tagállam bíróságai, majd e lehetőségek kimerítése után az Európai Bíróság előtt.

<sup>18</sup> Részletesebben: Nagy Károly (1999)

### 3.3. Oktatási vonatkozások

Az Alber-tervezet külön cikkelyben tartalmazza az iskolához való jogot, ez azonban az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához képest kevésbé részletező, nem alternatív, inkább deklaratív és kategorikus jellegű. A 10. cikkely rögzíti a kisebbségek saját nyelvű oktatáshoz való jogát az óvodákban és a teljes iskolarendszerben. Előírja, hogy lehetőség szerint olyan oktatókat kell alkalmazni, akiknek anyanyelve a népcsoport nyelve. Az oktatási terv, az oktatók alkalmazása és az iskolák felügyelete az állam oktatási rendszere keretei között a népcsoport illetékességi körébe tartozik. A népcsoport oktatási rendszerének finanszírozása az állam feladata. Az Alber-tervezet ez utóbbi kitétele, mellyel a kisebbségi oktatás finanszírozásáról rendelkezik, messze túlmutat a Nyelvi Kartán, mely erre vonatkozóan kifejezett, megfogalmazott kötelezettséget nem tartalmaz.

## 4. Romaoktatás

### 4.1. Rövid helyzetértékelés

A roma gyermekek helyzetéről 2001 november végén három napos nemzetközi értekezletet rendeztek Budapesten a Gyermekvédő Szervezet, a Nyílt Társadalomért Alapítvány és Mary Robinson, az ENSZ emberi jogi biztosa támogatásával. A jelentés szerint a 8,5 millióra becsült európai roma népesség iskolai oktatása keleten és nyugaton egyaránt siralmas. Közel harmaduk egyáltalán nem kerül iskolába, másik harmaduk kiegészítő iskolákban tengődik, többnyire szellemileg visszamaradott társak között, további harmaduk pedig az oktatás valamely fokán lemorzsolódik. A roma fiatalok alig egy ezreléke jut el a felsőfokú tanulmányokig. Ez a helyzet Európa nyugati felén sem sokkal jobb: itt a roma gyerekek fele látogat rendszeresen iskolát.<sup>19</sup> Az oktatási helyzet ilyen állapotáért a jelentés a romák általános szegénységét, a nyelvi akadályt, a faji előítéleteket és megkülönböztetést, a Balkánon a háborúkat teszi fő felelőssé. A legrosszabb adatokat a volt Jugoszlávia országaiban gyűjtötték a jelentés szerkesztői: Montenegróban a romák 90 százaléka írástudatlanul nő fel, Szerbiában 30 százaléka nem jut iskolába, Horvátországban a felük nem végzi el az általános iskolát. Csehországban a roma gyerekek felét, Szlovákiában háromnegyedét a szellemi fogyatékosok kiegészítő iskoláiba helyezik. Magyarországról nem említ adatokat a hírlapi ismertetés. Görögországban a 300 ezer főnyi cigány népesség 80-90 százaléka írástudatlan, nem ismerik el őket etnikai kisebbségnek, nincs a hátrányos megkülönböztetést tiltó törvény. Finnországban a cigány fiatalok többsége nem fejezi be a középiskolát, Olaszországban is legfeljebb

<sup>19</sup> Összehasonlításképp Kardos Krisztina-Radó Péter (1999) szerint a nyolcvanas évek végén a roma gyermekek 30-40%-a látogatott többé-kevésbé rendszeresen iskolát.

alapfokú iskolázottsághoz jutnak, Nagy-Britanniában a cigányok gyerekei általában nem is kerülnek be az iskolarendszerbe.<sup>20</sup>

#### 4.2. Dokumentumok

Legelőször 1984-ben született két határozata az Európa Parlamentnek, az egyik az állandó bejelentett lakással nem rendelkező gyermekek oktatásáról, a másik pedig a Közösség területén élő romák helyzetéről. 1984-ben a párizsi René Descartes Egyetem Roma Kutató Központjának koordinálásával minden tagállamra kiterjedő kutatás kezdődött, melynek eredményeképpen országjelentések és tematikus jelentések készültek, ez utóbbiak egyike a cigány gyermekek családi nevelése és iskolai oktatásuk közötti különbségről szólt. A kutatás összefoglaló jelentése alapján 1987-ben a miniszterek értekezlete ajánlásokat fogalmazott meg, 1989. június 21-én pedig a Tanács és az oktatási miniszterek határozatot bocsátották ki a roma és a vándorló gyerekek oktatásáról. A határozat elutasította az asszimilációs oktatáspolitikákat, elismerte a roma kultúra értékeit és az arra építő oktatás kialakítását hangsúlyozta, és rögzítette, hogy a romaoktatás nem szakítható ki romák problémáinak egészére irányuló politikából. Kötelezte a közösségi intézményeket az innovatív kezdeményezések és egyedi programok támogatására, a különböző kezdeményezések közötti kapcsolat és koordináció biztosítására, a tapasztalatok széleskörű terjesztésére és a tapasztalatcsere támogatására, mindazonáltal kiemelte, hogy az uniós erőfeszítések nem váltják ki az egyes tagállamok programjait. A határozat eredményeképp a roma és vándorló gyerekek oktatása bekerült az 1995-ben elindult Socrates program támogatott céljai közé, ámbár 1996-ban - a Bizottság jelentése szerint - még mindig több, mint 700.000 gyermek alig vagy rosszul iskolázott volt az Európai Unió tagállamain belül.<sup>21</sup>

#### 4.3. A tagállami implementációk elmaradása

Az eredménytelenség egyik, de talán legfőbb oka volt, hogy egyetlen tagország sem készített igazán szakszerű romaoktatás-politikai dokumentumot, azaz nem történt meg a Tanács határozatának tagállami szintekre való lebontása, helyi szükségletekhez igazodó konkretizálása. A támogatások az uniós országok többségében ma is elsősorban pénzügyi, kiegészítő támogatásokat jelentenek, ami természetesen szükséges, de korántsem elégséges. Nagy-Britannia például költségtérítést biztosít létszám feletti tanárok, pedagógiai tanácsadók, családsegítők, iskolai szociális munkások alkalmazására és audiovizuális anyagok vásárlására. Hollandiában a roma vagy vándorló gyerekekkel foglalkozó iskolák a minisztériumtól kérhetnek kiegészítő támogatást egy létszám feletti pedagógus alkalmazásának költségei után. Dániában együttható alapján kalkulált kiegészítő

<sup>20</sup> Forrás: <http://www.romacentrum.hu/aktualis/hirek/200111/mno20011031q.htm>

<sup>21</sup> Jussy Välimaa (2000)

támogatást kapnak azok az iskolák, melyek pluszórákat tartanak bevándorló és roma gyerekek számára. Olaszországban is kiegészítő támogatást nyújtanak azoknak az iskoláknak, amelyekben a pedagógusok közvetítő szerepet vállalnak az iskola és a roma közösségek között, s amelyek könyv, utazási vagy egészségügyi támogatásokat nyújtanak a gyerekeknek. Természetesen az egyes tagországokban a pénzügyi támogatásokon kívüli egyéb támogatási formák is léteznek, ilyenek például a szülők tájékoztatását szolgáló programok, a pályorientációs tanácsadás, speciális szakképzési programok, a roma kultúra és nyelv elfogadtatását, iskolai oktatását szolgáló programok, oktatási anyagok fejlesztése, tanári kézikönyvek kiadása, tanár-továbbképzési programok, roma származású pedagógusok képzésének támogatása, illetve konzultációt, koordinációt és az érdekeltek részvételét szolgáló programok.<sup>22</sup>

Finnországban egyaránt léteznek finn-, (17) illetve svéd nyelvű egyetemek (2) is, az előzőeken a felvételik finn-, az utóbbiakban svéd nyelven zajlanak. Mindkét nyelvi csoport jelentkezhet bármely intézménybe, mivel a nyelv az egyetlen különbségi tényező. A finn hallgatókra is tekintettel a svéd kisebbség felsőoktatási intézményei ugyan kétnyelvűek, azonban ide bejutni a svéd nyelvű diákoknak ténylegesen könnyebb, mert őket alacsonyabb pontszám esetén is felveszik. A Helsinkii Egyetem ugyancsak kétnyelvű egyetem, ennek a svéd nyelvűek számára vannak felvételi keretszámai. A szamojéd diákoknak is felvételi keretszámot biztosítanak a helyileg számukra legközelebb lévő egyetemeken, a Lappföldi Egyetem valamennyi tanulmányi programjában (13 hely) és az Oului Egyetem Tanárképző Főiskoláján (5 hely), informatika szakján (1 hely), illetve szamojéd nyelv és kultúra tanszékén (6 hely). Ez természetesen nem jelenti egyúttal azt is, hogy e helyeket minden évben betöltik, hisz ugyanúgy feltétel a felvételi vizsga sikeres teljesítése. Igaz, a szamojéd diákok nyelvük miatt plusz pontokat kapnak, ám ebből nyilvánvaló, hogy nem az etnikai származás, hanem a szamojéd nyelvismeret a meghatározó. A romák számára azonban Finnországban is csak a finn, a svéd vagy más nyelvek alternatívái adottak, nincsenek keretszámaik, sem speciális felsőoktatási intézményeik, a kimutatások szerint csupán 4%-uk fejezi be a középfokú oktatást és 2%-uk rendelkezik egyetemi fokozattal.<sup>23</sup>

## **5. Exkurzus: kisebbségvédelem az Európai Unió külpolitikájában és tagfelvételi eljárásában**

Az 1989-et követő európai átalakulásból, mely során Közép-Európa ismét megjelent a geopolitikai térképen, az Európai Közösség sem vonhatta ki magát. 1991. december 4-én a Horvát Köztársaság a Közösség útmutatásának megfelelő alkotmányos törvényt fogadott el, mely tartalmazta a Horvátország területén élő etnikai és nemzeti kisebbségek jogait, majd pedig 1992. május 8-án, ugyancsak az Unió kívánságára módosította azt. A Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlásának hatása

<sup>22</sup> Kardos Krisztina - Radó Péter (1999)

<sup>23</sup> Jussy Välimaa (2000)



alatt ugyanis 1991. december 17-én - egyelőre még szerződési felhatalmazás nélkül - az Európai Közösség két dokumentumot is közzétett, az egyik az *"Irányelvek új államok elismerésére Kelet Európában és a Szovjetunióban"*, a másik pedig a *"Közös álláspont a jugoszláv köztársaságok elismerése vonatkozásában"* címet viselte. Mindkét dokumentum az új államok Közösség általi elismerését - többek között - az azok területén élő nemzetiségek és a kisebbségek jogainak garantálásához kötötte. Maastrichtban végül is beépültek Az Európai Unióról Szóló Szerződésbe közös kül- és biztonságpolitikát előírányzó rendelkezések is, ezekből azonban a közösség konkrét és kifelé irányuló kisebbségvédelmi tevékenységre legföljebb csak következtetni lehet. A J cikkely szerint ugyanis *"Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikát határoz és valósít meg, amely a kül- és biztonságpolitika minden területére kiterjed, és amelynek célkitűzései... [között szerepel] ... a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és erősítése, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása"* is. Amennyiben tehát a kisebbségi jogokat a demokrácia, az emberi jogok, alapvető szabadságjogok részeként és a jogállamiság követelményeként fogjuk fel, a külpolitika részeként megjelenő közösségi kisebbségvédelmi tevékenység jogilag megalapozottnak tekinthető, ámbar - véleményem szerint - ez a gondolatmenet a közös külpolitikában megjelenő kisebbségvédelmi tevékenység szószerinti megemlítésének hiányát semmiképpen sem pótolja. Hibásnak tartom azt a felfogást, mely szerint az Európai Unióban *"nem kifejezetten beszélnek kisebbségi jogokról [ , mert] a mai napig érvényes az az alapfeltevés, hogy az emberi jogok betartása megfelelő védelmet ad a kisebbségeknek. A kisebbségek jogait a tagállamoknak kell szavatolniuk..."*<sup>24</sup>

Az Európai Unióról Szóló Szerződés maastrichti verziójának O cikkelye a tagsági kritériumokat meglehetősen szűkszavúan fogalmazta meg: *"Bármely európai állam az Unió tagjává válhat."* A közép-európai államok jelentkezésével szükségessé vált egy részletesebb kritériumrendszer kidolgozása, erre az 1993. június 21-22-i *Koppenhágai Csúcsértekezleten* került sor, mely többek között megfogalmazta az emberi jogok és a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának kötelezettségét is a felvételüket kérő, tagállami státusra pályázó országokkal szemben. Igen érdekes azonban, hogy a maastrichti O cikkelyt módosító amszterdami verzióból eltűnt a "kisebbségi jogok tiszteletben tartására" kitét, eszerint az az európai állam válhat tagjává az Uniónak, mely elfogadja, hogy *"Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásán és a jogállamiság elvein - mint a tagállamok közös elvein - alapul"*<sup>25</sup>. Természetesen - mint már említésre került - a kisebbségi jogok a demokrácia, az emberi jogok, az alapvető szabadságjogok részeként és a jogállamiság követelményeként értelmezhetők, és úgy tűnik, hogy az Európai Unió is a belépni szándékozó országokkal az idézett cikkelyt ebben az értelemben érvényesíti. Például a Finnországgal és Svédországgal kötött 1994. évi

<sup>24</sup> Michael Lake (1998)

<sup>25</sup> 6. cikkely

Csatlakozási Egyezményhez csatolt 3-as számú jegyzőkönyvben a két ország kötelezettséget vállalt a számik nyelvének, kultúrájának és életmódjának megőrzésére, továbbfejlesztésére.

## IV. Európa Tanács

### 1. Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája

A Nyelvi Karta - melyet 1992 júniusában fogadott el az Európa Tanács és 1998. március 1-jén lépett hatályba - összességében 96 kötelezettséget sorol fel a kisebbségi nyelvek védelmére, ebből azonban több *alternatívászerűen* választható, de nyelvenként legkevesebb 35-öt minden aláíró államnak alkalmaznia kell. A feleknek a megerősítés vagy az elfogadás időpontjában meg kell jelölniük, hogy mely területükön beszélt nyelvekre vállalják a kötelezettségeket.<sup>26</sup> A dokumentum előírja, hogy a 8. *oktatási cikkelyéből* - mely előbb az iskola-előkészítő-, általános iskolai- 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 kínál fel választási lehetőségeket - legalább három kötelezettségnek kell származnia. Figyelemmel az előző sorrendre, a Karta az iskola-előkészítő oktatástól egészen a felnőttoktatással és továbbképzéssel bezárólag lényegében minden esetben ugyanazokat az alternatívákat tartalmazza, így ezeket célszerű egyben tárgyalni és csak a lényegesebb eltérésekre rámutatni.

A dokumentum szerint az aláíró felek azokon a területeken, ahol a regionális és kisebbségi nyelveket használnak - anélkül, hogy az állam hivatalos nyelvének oktatása hátrányt szenvedne -, vállalják, hogy

- elérhetővé teszik az oktatást az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken (a felnőttoktatásnál e helyett: az aláíró államok intézkednek, hogy a felnőttoktatásnak és továbbképzésnek legyenek olyan tanfolyamai, melyek elsősorban vagy teljesen a regionális vagy kisebbségi nyelveken valósulnak meg); *vagy*
- elérhetővé teszik az oktatás lényegi részét az érintett regionális vagy kisebbségi nyelveken (ez gyakorlatilag kétnyelvű oktatást jelent, ez az alternatíva a felsőoktatás és a felnőttoktatás-továbbképzés tekintetében hiányzik); *vagy*
- biztosítják, hogy az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatása a tanrend integráns részét képezze (ez a lehetőség az iskola-előkészítő oktatás bekezdéséből hiányzik; a felsőoktatás tekintetében e nyelvek tárgyként való tanulása feltételeinek megteremtésére-; a felnőttoktatást és továbbképzést illetően pedig tárgyként való javaslatára módosul); *vagy*
- az előző három intézkedés valamelyikét legalább azokra a tanulókra alkalmazzák, akik kívánják, vagy adott esetben, akiknek családja kívánja, és létszáma elegendőnek minősül (általános iskolai

<sup>26</sup> Magyarország a Karta megerősítéséről szóló okirat letétbe helyezésekor a horvát, német, román, szerb, szlovák és szlovén nyelvek vonatkozásában vállalt kötelezettségeket.

oktatás tekintetében csak akinek családja kívánja és létszáma elegendőnek minősül; az iskola-előkészítő oktatás, a felsőoktatás, valamint a felnőttoktatás és továbbképzés esetében ez az alternatíva egészében hiányzik);<sup>27</sup> vagy

- a fenti intézkedések alkalmazásának elősegítése és/vagy bátorítása, amennyiben a közhivataloknak nincs közvetlen hatáskörük az iskola-előkészítő oktatás tekintetében; a regionális vagy kisebbségi nyelveken folyó felsőoktatás bátorítása és/vagy engedélyezése, ha az állam szerepe a felsőoktatási intézményekkel fenntartott kapcsolatrendszerben nem teszi lehetővé a fentiek alkalmazását; e nyelvek használatának bátorítása a felnőttoktatásban és továbbképzésben, amennyiben a közhatóságoknak nincs közvetlen hatáskörük a felnőttoktatásban.

A kisebbségi oktatás egészét átható állami kötelezettségvállalásokra vonatkozóan a következő alternatívákat tartalmazza a Karta:<sup>28</sup>

- az aláíró felek intézkedést tesznek annak érdekében, hogy biztosítsák annak a történelemnek és kultúrának az oktatását, amelyet a regionális vagy kisebbségi nyelvek hordoznak;
- biztosítsák a kisebbségi nyelven és nyelvet oktatók részére a szükséges alap- és továbbképzést;
- felügyelő szerve(ke)t hoznak létre a regionális vagy kisebbségi nyelvek oktatásának megteremtésében és fejlesztésében tett intézkedések és elért előrehaladás figyelemmel kísérése és a kérdésekről nyilvánosságra hozandó időszakos jelentések elkészítése céljából;
- azokban a körzetekben, amelyek nem minősülnek a regionális vagy kisebbségi nyelvek által hagyományosan használt körzetnek, ha azt a regionális vagy kisebbségi nyelvet használók száma indokolja, vállalják, hogy engedélyezik, bátorítják vagy létrehozzák a regionális vagy kisebbségi nyelven történő oktatást vagy az ilyen nyelvek oktatását valamennyi megfelelő oktatási szinten.

## 2. Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye

Az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményét 1995. február 1-jén fogadták el,<sup>29</sup> nem egész két évvel az Alber-tervezet benyújtása után. Ez az egyezmény kétségkívül jelentős állomás az európai kisebbségvédelem tekintetében (a kisebbségi jogokat az emberi jogok közé sorolja; nemcsak pozitív, hanem számos negatív kötelezettséget is előír, pl. az asszimilációtól való tartózkodást; elsőként állapít meg a jogok mellett kisebbségi kötelezettségeket is, nevezetesen, hogy tisztelniük kell a többség jogait), azonban három oktatási cikkelye (12., 13. és 14.) messze alatta marad a Nyelvi Karta és az Alber-tervezet színvonalának és számos problémával küszködik. Például a 12. cikkely első bekezdése: "*A Felek, ha szükséges, az oktatás és a kutatás területén intézkednek úgy a nemzeti kisebbségeik, mint a többség kultúrájának, történelmének, nyelvének és*

<sup>27</sup> Magyarország ezt és a következő alternatívát választotta.

<sup>28</sup> Magyarország a jelen felsorolásban szereplő összes kötelezettséget felvállalta.

<sup>29</sup> Magyarország az 1999. évi XXXIV. törvénnyel illesztette be jogrendjébe.

vallásának megismerése előmozdítására." De mi alapján dönthető el, hogy szükséges-e? A kisebbségek léte önmagában megalapozza a szükségességet, vagy az intézkedés bizonyos létszámarányhoz köthető? E meglehetősen üres és homályos megfogalmazás ezekre a kérdésekre nem ad kielégítő választ. A jövőbeli európai uniós kisebbségvédelmi dokumentumok szempontjából azonban követendő a 12. cikkely folytatása: a felek *"megfelelő lehetőségeket fognak teremteni a tanítóképzésre és a tankönyvekhez való hozzájutásra, és megkönnyítik a különböző közösségek tanítói és diákjai közötti kapcsolatokat"*, mert a tankönyvekhez való hozzájutásra sem a Nyelvi Karta, sem pedig az Alber-tervezet nem helyez kellő súlyt. Azt, hogy *"a Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy előmozdíják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára az oktatáshoz minden szinten a hozzájutás esélyegyenlőségét"*, az Alber-tervezet már korábban deklarálta, igaz, nem az oktatási, hanem nyolcadik, esélyegyenlőséget taglaló cikkelyében, a Nyelvi Karta viszont az oktatási esélyegyenlőség kérdésével kifejezetten nem foglalkozik. A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény oktatási cikkelyei közül talán a legproblematisabb a 13.: *"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 joga van arra, hogy saját oktatási intézményeket hozzon létre, de a keretegyezmény aláíróira nem ró pénzügyi kötelezettséget, pedig a kisebbség Európában nem mindenütt gazdag. Az oktatásfinanszírozás kérdését a Nyelvi Karta ugyancsak hanyagolja szemben az Alber-tervezettel, mely 10. cikkelyének 5. bekezdése rögzíti, hogy a népcsoport oktatási rendszerének finanszírozása az állam feladata. Ezen a nyomon kellene a jövő kisebbségi oktatást is érintő dokumentumainak szükségszerűen továbbhaladnia. A keretegyezmény 14. cikkelye szerint *"a Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy elismerik minden, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személy jogát kisebbségi nyelvének megtanulására. Nemzeti kisebbségek által hagyományosan és jelentős számban lakott területeken, megfelelő igény esetén, a Felek törekednek - lehetőségeik szerint és oktatási rendszerük keretein belül - annak biztosítására, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek megfelelő lehetőségük legyen kisebbségi nyelvüket megtanulni vagy ezen a nyelven tanulni. Ezt a rendelkezést úgy kell végrehajtani, hogy az ne veszélyeztesse a hivatalos nyelv tanulását, vagy ezen a nyelven való tanítást."* Az a kitétel, hogy megfelelő igény esetén a felek törekednek teljesen semmitmondó. Ráadásul egészében a többségi állam megítélésétől függ, hogy az igény "megfelelő"-e. Összességében véve véleményem szerint nem lenne célszerű, ha az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezménye szolgálna egy újabb, európai uniós tervezet oktatási cikkelyeinek alapjául - az említett kivételektől eltekintve -, mert vonatkozó része nem kellően átgondolt, kevésbé rendszeres és helyenként tartalmi szempontból üres. Ugyanakkor mindenképpen szükség lenne a Nyelvi Karta precíz, jogosultságokat az iskola-előkészítő oktatástól egészen a felnőttoktatásig végigvezető rendszerének adaptációjára és európai uniós továbbfejlesztésére.

Végül megjegyzem, hogy a fent ismertetett Keretegyezményen és Kartán túl léteznek kisebbségek oktatására vonatkozó Európa Tanács *ajánlások* is, mint például a felsőoktatásban való részvételről (98/3) vagy a modern nyelvek oktatásáról (98/6) szólók, ezeknél azonban jóval nagyobb jelentőségű az EBESZ vonatkozó ajánlása, mely ezekhez hasonlóan ugyancsak az önálló oktatási megközelítés szellemében fogant.

## V. Az EBESZ a kisebbségek oktatása terén

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) 1992. júliusi helsinki záróokmányával hozta létre a nemzeti kisebbségi főbiztosi tisztséget, melyet 1993. január 1-jén elsőként Max van der Stoep (korábban Hollandia külügyminisztere) foglalt el. A főbiztos nyilatkozata szerint "*világos, hogy az oktatás rendkívül fontos elem a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek önazonosságának megőrzésében és az azonosságtudat elmélyítésében.*"<sup>30</sup> Ebben a meggyőződésében 1995 őszén arra tett indítványt, hogy az Interetnikai Kapcsolatok Alapítványa konzultáljon egy nemzetközileg is elismert szakértők szűkebb csoportjával<sup>31</sup> abból a célból, hogy EBESZ régió belüli kisebbségi oktatási jogokra vonatkozó ajánlásokat fogalmazzanak meg.

### 1. Hágai ajánlások<sup>32</sup> a nemzeti kisebbségek oktatási jogaira vonatkozóan

Az önálló oktatási dokumentum 21 cikkelye 8 címbe tömörül, alapfogalma a "kisebbség" melynek értelmezésével nem foglalkozik. Szakmai megalapozottsága a korábban tárgyalt joganyagokéhoz képest kiemelkedő, az ajánlás egyes jogosultságok megalapozása kapcsán szövegében is a pedagógiai kutatások eredményeire hivatkozik (11. és 12. cikkelyek).

Alapelveit "*A nemzetközi jogi dokumentumok szelleme*" kissé nehézkes címet viselő első egysége rögzíti (1.-3. cikkelyek). Az ajánlás az államnyelv alapos elsajátítását is megköveteli a kisebbségektől, azaz "az identitás megtartási jog az anyanyelv birtokbavétele révén és integrálódási felelősség (sic, nem kötelezettség!) az államnyelv elsajátítása révén" elv talaján áll. 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, mely teljes egészében elutasította az asszimilációs oktatáspolitikákat. Az ajánlás továbbá rögzíti az egyenlőség és diszkriminációmentesség alapelveit, valamint a kötelezettségek és feladatok szűkítő értelmezésének tilalmát.

<sup>30</sup> Idézi Csernusné Ortutay Katalin - Forintos Éva (2000)

<sup>31</sup> Magyar részről a szakértő bizottság tagja Szépe György nyelvészprofesszor volt.

<sup>32</sup> Ez a hivatalos elnevezés, bár egyetlen dokumentumról van szó, mely több ajánlást foglal magában az oktatásra vonatkozóan. Ezért a fogalmazásbeli nehézségek elkerülése végett (pl. a Hágai Ajánlások elősegíti, hogy...) a dokumentumra a továbbiakban egyes számban fogok hivatkozni (Hágai Ajánlás).

A 4. cikkely szerint - mely önmagában viseli az *"Intézkedések és erőforrások"* címet - ahol szükséges, ott különleges intézkedéseket kell hozni akár magának az államnak, akár - különösen gazdasági és műszaki téren - nemzetközi segítséget igénybe véve. Noha e megfogalmazás meglehetősen általánosságokban mozog, mindenképpen kiemelést érdemel a pozitív megközelítés, melyet már a Koppenhágai Alapokmány (1990) is alkalmaz, azaz, hogy "...az államok védjék meg a kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitását". Korábban ugyanis a passzív formulák általánosabbak voltak, mint például "...a kisebbségekhez tartozó egyénektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy..." megfogalmazás a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányában (1966).

*"Decentralizáció és részvétel"* cím alatt (5.-7. cikkelyek) az ajánlás egyrészt rögzíti a kisebbségi intézmények közreműködési jogát a kisebbségi oktatáspolitikai alakításában, másrészt pedig az állam azon kötelezettségeit, hogy a kisebbségi oktatást illetően megfelelő jogkörrel ruhazza fel a regionális és helyi hatóságokat, illetve, hogy segítse a szülőket a helyi szintű oktatási rendszerbe való bekapcsolódásban, választásban. E cím sem tekinthető tartalmi szempontból teljesen újnak, hiszen a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye 15. cikkelye, az EBESZ Koppenhágai Alapokmányának 30. szakasza, az ENSZ Nemzeti vagy Etnikai Vallási és Nyelvi Kisebbségi Jogok Deklarációjának 3. cikkelye is tartalmazza a nemzeti kisebbségek döntéshozatali folyamatban való részvételének szükségességét.

A nemzeti kisebbségek saját oktatási intézményeket hozhatnak létre és tarthatnak fenn, az államok semmilyen eszközzel nem hátráltathatják e jog gyakorlását, és joguk van finanszírozási forrásokat keresni az állami költségvetésből, nemzetközi forrásokból, illetőleg a magánszektorból - a *"Köz- és magánintézmények"* címben (8.-10. cikkelyek) foglaltak szerint. A finanszírozás tekintetében a 10. cikkely jelentőségére utal, hogy a Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezményének 13. cikkelye 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 Ajánlás 10. cikkelye is hasonló óvatossággal fogalmaz, mégis határozott előrelépésnek tekintendő az állami költségvetésre történő kifejezett utalás.

Az *"Alap- és középfokú kisebbségi oktatás"* (11.-14. cikkelyek) terén a gyermek joga iskoláskor előtt az anyanyelven folyó nevelés, alapfokú oktatásban pedig a tantárgyak kisebbségi nyelven való tanulása. A kisebbségi nyelvet iskolai tantárgyként, a tanterv szerves részeként kell oktatni. A hivatalos államnyelvet ugyancsak iskolai tantárgyként kell tanítani, ezt leginkább olyan kétnyelvű tanárookra kell bízni, akik jól ismerik a gyermekek kulturális és nyelvi hátterét. Az elemi oktatás vége felé néhány nem elméleti tárgyat államnyelven kell oktatni. A középfokú oktatásra ugyanezek vonatkoznak, azzal, 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 gyermekeket a többségiakkal egy osztályba integráló iskolák nincsenek összhangban a nemzetközi jogi normákkal, ugyanúgy, ahogy a szegregált iskolák sem, amelyekben valamennyi tantárgyat kizárólag 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. cikkelyek) 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 Ajánlás 15. cikkelyébe foglalt jog, azaz, hogy a szakiskolákban a szaktantárgyakat anyanyelvükön oktassák (ugyanígy az anyanyelvű felsőoktatáshoz való jog is, 17. cikkely). A 16. cikkelyhez annyi megjegyzés fűzhető, hogy nyilvánvalóan előnyös, ha a kisebbségi szakiskolák végzettjei szakmai tevékenységüket az államnyelven is képesek folytatni, hiszen ez biztosítja számukra, hogy az ország más területein is munkát vállalhassanak a piacgazdaság követelményeinek megfelelően.

"*Kisebbségi nyelvű felsőoktatás*"-t (17. és 18. cikkelyek) akkor kell nemzeti kisebbséghez tartozó személyek számára biztosítani, ha erre vonatkozó igényüket kinyilvánították és ha létszámuk ezt indokolja. Vegyük észre, hogy a kisebbségi nyelvű szakoktatás feltételeit képző két kritérium szó szerint ugyanez, ott azonban a tagmondatokat "és" helyett "vagy" köti össze, tehát alternatív. A kisebbségi nyelvű felsőoktatás elérhetővé tételére a 17. cikkely 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. Mint a megfogalmazásból kitűnik, az ajánlás az első lehetőséget preferálja, minthogy párhuzamos oktatási intézmények létrehozása elősegítheti a többségtől való elszigetelődést, másrészt az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 25. cikkelye 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 ismerni, továbbá az anyanyelvi felsőoktatás nem korlátozódhat csupán tanárképzésre.

A Hágai Ajánlás utolsó három (19.-21.) cikkelye a "*Tantervfejlesztés*" közös címet viseli és az államok számára négy kötelezettséget fogalmaz meg. Először, hogy az általános és kötelező tanterv foglalja magában az adott kisebbség történelmét, kultúráját és hagyományait. Másodsor, hogy serkentse a többséget az állam területén élő kisebbségek nyelvének tanulására. Harmadszor, hogy a kisebbségi tanterv tartalmát az érintett kisebbséget képviselő testületek aktív részvételével

kell kialakítani. Negyedszer pedig, hogy az államoknak kisebbségi nyelvű tantervfejlesztési és tesztelési központok létrehozását kell szorgalmazniuk. E kötelezettségek nemzetközi-jogi háttére tekintetében a "Decentralizáció és részvétel" alatt ismertettek irányadóak.

## 2. Oslói ajánlások

1996 nyarán a főbiztos ismét felkérte az Interetnikai Kapcsolatok Alapítványát, hogy konzultáljon egy nemzetközileg is elismert szakértők szűkebb csoportjával abból a célból, hogy EBESZ régió 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 közelítik meg, az a döntés született, hogy a szakértők *ne* tárgyalják tovább ezt a témát. Ennek eredményeként az ugyancsak 21 cikkelyes dokumentum címei között az oktatás nem szerepel (Nevek, 1.-3., Vallás, 4.-5., Közösségi élet és nem kormányzati szervezetek, 6.-7., Média 8.-11., Gazdasági élet, 12., Adminisztratív hatóságok és közszolgáltatás, 13.-15., Független országos intézmények, 16., Bírósági hatóságok, 17.-19., Szabadságtól való megfosztás, 20.-21. cikkelyek).

## VI. Záró gondolatok

Áttekintve a kisebbségek oktatására vonatkozó európai joganyagot, azt a következtetést kell levonnunk, hogy *hiányzik* egy olyan átfogó és *kötelező* minimumrendszer, mely a gyakorlati problémák megoldása tekintetében egy európai összefogás kiindulópontja lehetne. Az Albertervezet papíron maradt, a Nyelvi Karta ígéretes, ám korántsem elégséges kezdeményezés, a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény oktatási vonatkozásai meglehetősen felületesek, a Hágai Ajánlás pedig nem rendelkezik kötelező erővel. A Tanács 1989-es romaoktatásra vonatkozó határozatát - mely maga sem számol kellőképpen a szegregáció veszélyével - a tagállamok nem, vagy nem megfelelően implementálták, továbbgörgetve ezzel maguk előtt e kérdés napjainkban még mindig fennálló megoldatlanságát. Figyelemmel a szintén európai uniós tagságra pályázó szomszédos országok területén élő magyar kisebbségek jövőbeli sorsára is, jelzés értékű lenne, ha hazánk csatlakozása után a magyar diplomácia nyújtana be kötelező erejű joganyagként elfogadható dokumentumtervezet, javaslatot, minthogy a szubszidiaritás elvéből adódó lehetőségeiket a tagállamok már kimerítették. E tekintetben igen fontos lenne az általános kisebbségvédelemtől független, *önálló* oktatásjogi megközelítés, mert - mint a tanulmányban bemutatásra került -, számos ígéretes kezdeményezés futott már zátonyra az Európai Unióban elvi, fogalmi és egyéb vitás kérdések miatt. Önálló oktatási dokumentummal nagyrészt mellőzhetőek lennének a kisebbségfogalommal kapcsolatos európai viták, kifejezésre juthatna bizonyos kisebbségeket



veszélyeztetett voltuknál vagy "hátrányos helyzetüknél" fogva megillető speciális oktatási jogok, talán áthatolná a francia ellenállást, elnyerné a Skandináv-államok és Nagy-Britannia támogatását, megalapozható lenne az Európai Unióról Szóló Szerződés oktatási cikkelye alapján, és remélhetőleg gátat vetne az európai kisebbségvédelmi dokumentumok oktatást illető kiüresedési tendenciájának. Reméljük, hogy az Európai Unió hazánk számára adott lehetősége új fejezetet fog nyitni mind a roma, mind az egyéb kisebbségek oktatási jogainak közösségi szintű garantálása tekintetében, és e jogok gyakorlati érvényesítése ténylegesen is hozzásegít majd a színvonalas és hatékony tagállami kisebbségi oktatások megszervezéséhez, fenntartásához vagy bővítéséhez.

## **VII. Irodalomjegyzék**

Európa Tanács 1992. A regionális vagy kisebbségi nyelvek európai kartája. Ed. 1995. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja

Európa Tanács 1995. Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről. Ed. 2000. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központja

Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 1998. A nemzeti kisebbségek nyelvi jogai. Oslói ajánlások és értelmező megjegyzések. In: Csernusné Ortutay Katalin - Forintos Éva eds. 2000. Nyelvi jogok. Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó

Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet 1996. Hágai ajánlások a nemzeti kisebbségek oktatási jogaira vonatkozóan és értelmező megjegyzések. In: Csernusné Ortutay Katalin - Forintos Éva eds. 2000. Nyelvi jogok. Veszprém, Veszprémi Egyetemi Kiadó

Fazekas Judit ed. 2000. Az Európai Integráció alapszerződésai. Budapest, KJK-KERSZÖV Jogi- és Üzleti Kiadó Kft

Kardos Krisztina - Radó Péter 1999. Nemzeti kisebbségek, romák és bevándorlók oktatása az Európai Unióban és Magyarországon. In: Európai Tükör 1999, IV. évf., 1. szám. Budapest, Integrációs és Stratégiai Munkacsoport

Kovács Péter 1999. Az Európa Tanács a nemzeti kisebbségek védelmében. In: Gazdag Ferenc - Kovács Péter 1999. Európa Tanács tanulmányok és dokumentumok. Budapest, Stratégiai és Védelmi Kutatóintézet

Lake, Michael 1998. Az Európai Bizottság kisebbségi politikájának prioritásai. Elhangzott az Európai Ifjúsági Központban, 1998. december 15-én szervezett tanácskozáson. Kézirat, Oktatási Minisztérium

Liégeois, Jean-Pierre 1998. Romák, cigányok, utazók. Budapest, Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ

Nagy Károly 1999. Nemzetközi jog. Budapest, Püski Kiadó Kft

Pan, Christoph 2001. Kisebbségi problémák Közép-Európában. In: Európai Utas 2001, XII. évf., 4. szám. Budapest, Budapestpress Kft

Papp-Váry Árpád 1995/96. Világatlasz. Budapest, Cartographia Kft

Petró Rita - Újszászy Zsófia 1998. A romák elleni diszkrimináció elleni küzdelem az Európa Tanács és az Európai Unió keretei között. In: 1998. Tanulmányok "A cigányság társadalmi helyzetének javítását célzó hosszú távú stratégia alapkérdéseiről. Budapest, Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Hivatal

Sander, Günther 2000. Kulturen- und Sprachen von Minderheiten in Europa und Deutschland. In: Tóth Hajnalka ed. 2000. Kisebbségek Európában 2000. Pécs, Pécsi Tudományegyetem Európa Központja

Szépe György 1996. Az anyanyelv-használat mint emberi jog. In: Szépe György 2001. Nyelvpolitika: múlt és jövő. Pécs, Molnár Nyomda és Kiadó Kft

Välimaa, Jussy 2000. Őshonos kisebbségek a felsőoktatásban. In: Szabó Zoltán ed. 2000. Felsőoktatás, kisebbségek, Európa. Komárom, Selye János Kollégium

Vogel Sándor 1999. Az Európai Unió és a nemzeti kisebbség. In: Európai Tükör 1999, IV. évf., 1. szám. Budapest, Integrációs és Stratégiai Munkacsoport

Vogel Sándor 1996. A kisebbségi kérdés. In: Európai Tükör 1996, I. évf., 1. szám. Budapest, Integrációs és Stratégiai Munkacsoport



jogi hírek

interjúk

publikációk

vitafórum

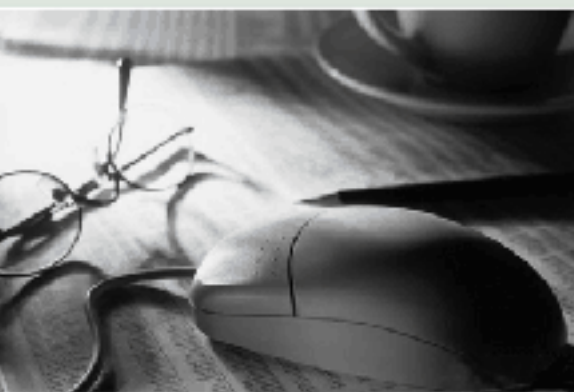
szaknévsor

jogi szakkönyv-katalógus

jogi állásbörze

szakmai rendezvények

heti hírlevél



**országos ügyvédi szaknévsor**

magyar, angol és német nyelven

ügyfél keres ügyvédet szolgáltatás