

Évkönyv 2016, XI. évfolyam, I. szám
 Újvidéki Egyetem
 Magyar Tannyelvű Tanítóképző Kar

ETO: 3(051)(049.32):341.234(4)
 Eredeti tudományos munka
 A leadás időpontja: 2016. március 20.
 Az elfogadás időpontja: 2016. november 1.
 Terjedelem: 125–130.



NEMES Krisztina
 SZTE, BTK, Hispanisztika Tanszék,
 Doktori Iskola
 nemeskrisztina2015@gmail.com

KISEBBSÉGI KÉRDÉSEK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Manjinska pitanja u Evropskoj uniji

Minority issues in the European Union

A Létünk 2015-ös különszáma

(Szerbia és az Európai Unió. Magyar nyelvű jogi-tudományos tanácskozás a csatlakozás jogi és nyelvi aspektusairól. Magyar Nemzeti Tanács, Palics, 2015. június 5–6.) Szerkesztette: Bence Erika

Az kisebbségi kérdésnek szentelt *Létünk* 2015-ös különszám cikkei több aspektusból járják körül a kisebbségvédelem és a kisebbségi jogok témáját. A cikkekben tárgyalt témák, normák, folyamatok és dokumentumok aktualitását Szerbia folyamatban lévő EU-csatlakozása adja, amelyben eldől a vajdasági magyar autonómia kérdése is. A tárgyalások lehetőséget adnak uniós jogi normák rögzítésére, melyek a jövőben a kisebbségi jogok elvi alapjait biztosítják, s meghatározzák azt a jogi keretet, amelyben a vajdasági magyarság élete zajlani fog. A különszámban szereplő tanulmányok, elemzések és cikkek sok esetben rámutatnak az elvek, remények és normák gyakorlati oldalának kevésbé napfényes valóságára is.

Kardos Gábor (ELTE Állam- és Jogtudományi Kar, Nemzetközi Kogi Tanszék) a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájával (1998) kapcsolatban fogalmaz meg érdekes észrevételeket, mely dokumentum az európai kulturális örökség részének tekinti a kisebbségi nyelveket, ezért jogi alapot teremt a használók nyelvi jogainak védelmére a Chartában foglalt nemzetközi jogi ajánlás formájában. A szerző kiemeli, hogy a védelem tárgyát nem a nyelvi kisebbségek, hanem csak a nyelvek alkotják, melyek a kontinens kulturális sokszínűségének képviselői, vagyis maga a közösség nem jogalany, a hordozójáról leválasztott nyelv védelme pedig nem jelenthet fenyegetést a többségi állam egységére nézve, mivel a Charta csak a kulturális, nem pedig a politikai szférában fogalmaz meg ajánlásokat, hozzájárulva ezzel a többség–kisebbség viszony stabilizálásához. Ez az őshonos kisebbségek nyelvére vonatkozó védelem területi jellegű, egy adott területen meghatározott arányszám feletti – kisebbségi –, vagy többségben levő – regionális – nyelv részesülhet ilyen védelemben, de ennek dialektusai már nem, ami eleve feltételezi a védendő nyelv fejlettségének és intézményesültségének egy magasabb fokát. A Chartát aláíró és megerősítő részes államok önkéntes kötelezettséget vállalnak arra, hogy véde-

lemben részesítik a kisebbségi nyelvet, a dokumentumban megjelölt témakörökben legalább harmincöt területen, ami azonban nem jelenti azt, hogy az adott nyelv a hivatalos nyelv szintjére emelkedhet, ami továbbra is az adott állam belpolitikájának függvénye. A szerző kifogásolja, hogy a határokon átívelő kapcsolatok kérdése nem esik választási kényszer alá, s bár az oktatást ő is, a nyelv megmaradása szempontjából, a legfontosabb területnek tekinti, úgy véli, hogy a mai időkben a kultúra helyett a média területéről kellett volna kötelezettséget vállaltatni a részes államokkal, ami nem a szerző kultúraellenes beállítódását tükrözi, hanem a jelen összeurópai viszonyainak helyes mérlegelését. A Charta ajánlásai nemcsak a kisebbségi nyelvek eltérését irányozzák elő, hanem próbálják kivédeni azt a magyar kisebbségek körében sajnos közismert gyakorlatot, hogy a közigazgatási határok megváltoztatásával a többségi állam leszorítja a nyelvhasználók arányát a szabályok hatálya alá már nem eső százaléktartományba, sőt pozitív diszkriminációt is elképzelhetőnek tart a kisebbségi nyelv javára.

A szerző hiányolja, hogy bár a nyelvi charta végrehajtásáról az államok három évente jelentést készítenek, de az ellenőrzés mechanizmusából hiányzik az egyéni vagy kollektív panasztételi lehetőség, ami jobban rávilágíthatna a sok esetben hiányzó pozitív változásra. A szerző megállapítja, hogy a kötelezettségek végrehajtásának ellenőrzése során a magyar nyelv esetében a szakértő bizottság felismerte és tükrözte a strukturális gondokat, pld.: Ukrajna és Szerbia esetében az oktatás kapcsán megállapította, hogy a létező infrastruktúra lehetővé tette volna a magasabb szintű kötelezettségvállalást, ami a minimális célt, meglévő intézményrendszer védelmét biztosíthatná; a hivatali nyelvhasználathoz túlzottan magas a minimális települési arányszám Szlovákiában, Romániában és Ukrajnában; Romániában és Szlovákiában a magyar nyelv televíziós jelenléte korlátozott, stb. A szerző szakértőbizottság tagjaként szerzett benyomása az, hogy a gondok felismerése megfelelő kormányzati akarat nélkül nem képes elősegíteni a pozitív változásokat.

Korhecz Tamás (Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék) tanulmánya két kérdést vizsgál: 1. Az Európai Unió a csatlakozási folyamat során kialakított-e egy olyan kisebbségvédelmi standardot, amelyet következetesen számon kér a csatlakozni kívánó tagjelölt államoktól? 2. Amennyiben ilyen standard kialakult, hogyan kéri azt számon az EU Szerbia csatlakozási folyamatában? A cikk megállapítja, hogy a kisebbségek védelme alapvetően nem tartozik az EU hatáskörébe, azaz az uniós jog nem szabályozza a kisebbségek helyzetét, jogaik és védelmük az EU-ban tagállami jogkör, államonként eltérő szabályozással. A posztkommunista államok csatlakozási folyamata során azonban fokozatosan kialakultak bizonyos kisebbségvédelmi standardok, mivel a növekvő Unió nem akarta a területére importálni a kelet-közép-európai etnikai feszültségeket. A kisebbségvédelem tartalma tehát a gyakorlatban alakult, minden egyes csatlakozni kívánó ország esetében másképp. Az EU 1993-ban Koppenhágában szabályozta a csatlakozási kritériumokat, s ezek között szerepel a kisebbségvédelem is. Az Európai Bizottság évi országjelentésekben értékeli a tagjelölt államok koppenhágai kritériumoknak való megfelelését, különösebb következetesség és logikai rendszer nélkül. Alkalmanként, konkrét hiányosságok megállapítását követően, a probléma meg-

oldása nélkül is azt állapítják meg, hogy az adott ország eleget tesz a koppenhágai kritériumoknak. 1998-ban e téren előrelépés történt, mert az Európa Tanács a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájában foglalt követeléseket tette meg kritériumai zsinórmértékének. Ez a dokumentum a nyelvi kisebbségeket csak közvetetten védelmezi, oly módon, hogy az aláíró államok a védelmezett nyelvek használatával kapcsolatban különböző kötelezettségeket vállalnak, „à la carte” rendszerben döntve arról, hogy milyen jogokat biztosítanak egy-egy nyelv vonatkozásában. Ezen vállalások teljesítését az EU monitoring eljárással ellenőrzi. A szerző megállapítja, s épp a Szerbiával szemben támasztott kisebbségvédelmi követelmények vizsgálata alapján, hogy mára ennek az eljárásnak az eredményei váltak mércévé az új tagjelöltekkel szemben, ami a kisebbségvédelmi kritériumoknak ma már valódi jogi tartalmat is biztosít. Ugyanakkor arra is rámutat, hogy a Szerbiáról szóló országjelentésekben a magyar kisebbség helyzete nem hangsúlyos, bár megjelennek bennük a vajdasági nemzetiségi incidensek, ám a vajdasági állapotoknak inkább a pozitívumait emelik ki. A nyelvi charta követelményei mentén egységesülő standard egyértelműbbé és egyszerűbbé teszi annak eldöntését, hogy Szerbia megfelel-e az EU-s követelményeknek, de a szerző megállapítása szerint ellehetleníti azt, hogy számon kérhetők vagy tárgyalhatók legyenek más, a magyarokat érintő kérdések, mint például a magyar parlamenti képviselők aránya, a területi autonómia vagy a kollektív bűnösség kérdése.

Beretka Katinka (Union Egyetem, Dr. Lazar Vrkatić Jogi és Üzleti Tanulmányok Kara, Újvidék) tanulmánya a normatív hatáskörmegosztás különböző változatait vizsgálja az európai uniós tagállamokon belül, különös tekintettel arra, hogy a Vajdaság autonómiája esetében mely modell volna alkalmazható. A szerző megállapítja, hogy az Európa területén működő 40 autonómia mindegyikében más és más (még ugyanazon országon belül is), az anyaország belső jogrendszerétől és politikai erőitől függő szabályozás határozza meg, hogy milyen jogosítványokkal rendelkezik az adott szubnacionális entitás, de általánosan elmondható, hogy a kultúra, a vallás, a lakásügyek, a közösségi ügyek, az oktatás, a közlekedés, a kommunikáció és a közrend kérdése még a viszonylag központosított országokban is, valamilyen módon, decentralizált. A létező „önálló szabályozás” normatív modelljei közül a szerző a spanyol, az olasz, a dán (Grönland és Feröer-szigetek) és a finn (Åland-szigetek) példát vizsgálja meg közelebbről, s ezek mindegyikében talál olyan jellegzetességet, amelyeket alkalmasnak ítél a Vajdasági Autonóm Tartomány lehetséges működése, valamint az egyre halványuló vajdasági regionális identitás védelme céljára.

A szerző úgy véli, hogy a szerbiai rendszer esetleges regionális állammá történő átalakítása esetén a spanyol regionalizmusban alkalmazott eljárás révén megőrizhető lenne a Vajdaság elkülönülő jogállása, történelmi egységként való kezelése és lehetőség szerint magasabb fokú autonómiája az újonnan alakuló régiókkal szemben. A spanyol modell kialakulásakor nagy szerepet játszott az egyes területek korábbi autonóm jogállása, ami jogalapot biztosított a „történelmi régiók” státútumainak gyorsabb és tágabb körű kidolgozásához. A többi modellben is azokat a jogalkotói eszközöket vizsgálja, ame-

lyek alkalmazhatóak lennének Szerbiában is, és felváltanák a már meglévő tartományi autonómiát kiüresítő központi gyakorlatot. Mint azt a szerző megállapítja, a rendelkezésre álló ideális modellek intenzív együttműködést követelnének a központi és tartományi hatalmi szint szereplőitől, ami feltételeznék az egyszer már alkotmányellenesnek nyilvánított vegyes bizottságok vagy közös konzultációs testületek felállítását. A tanulmány végkicsengése pesszimista a jelenlegi autonómiát egyre szűkítő alkotmánybírósa-gi gyakorlat láttán, ami vélhetőleg megakadályozza a kínálkozó modellek adaptálását. Így Szerbia uniós csatlakozása esetén azt prognosztizálja, hogy az a vajdasági érdekek teljes mellőzésével fog lezajlani, ami a tartomány egyszerű közigazgatási régióként való működését eredményezi.

Szügyi Éva (Pécsi Tudományegyetem, Közgazdaságtudományi Kar, Regionális Politika és Gazdaságtan Doktori Iskola, Pécs) cikke Szerbia régióit tanulmányozza a statisztikai adatok tükrében, tekintettel a várható, s az ország által kívánatosnak tartott európai uniós csatlakozásra. A szerző megjegyzi, hogy a nyugat-balkáni országokkal kapcsolatban általános az a vélekedés, hogy csak az európai struktúrába való integrálódásuk biztosíthatja hosszú távú stabilitásukat, s az ennek eredményeképp létrejövő jogharmonizációtól várható, hogy pozitív gazdasági és jogi fejlődési folyamatot indít majd el. Statisztikai érvelésével ugyanakkor világosan megmutatja, hogy e fejletlen piacgazdasággal, nyílt etnikai, szociális és területi problémákkal terhelt ország, Szerbia esetében kétségek merülhetnek fel nem csak az EU által előírt regionalizáció és a decentralizáció sikeres megvalósulásával kapcsolatban, hanem az Európai Unióhoz való csatlakozás lehetőségét illetően is. Bár az egykori jugoszláv tagállamnak van gyakorlata a decentralizáció terén, ez azonban, mint a cikkíró megállapítja, akkor is és ma is erős centralizáló, unitárius gyakorlattal párosul, ami a régióknak marginális szerepet szán. Az Európai Statisztikai Hivatal által a hetvenes években kidolgozott NUTS rendszer annak érdekében született, hogy az unió területi egységeinek társadalmi-gazdasági adatai összehasonlíthatók legyenek egymással, s ezáltal lehetővé váljon a társadalmi, gazdasági, infrastrukturális szempontból elmaradott területek feltérképezése és felzárkóztatása. A jogharmonizációs folyamat részeként Szerbia is kialakította NUTS rendszerét, meghozta a regionális fejlesztés legfontosabb dokumentumait, és kialakította a regionális fejlesztés intézményi infrastruktúráját a kétezres évektől kezdődően. A tanulmány szerzője ezeknek a régióknak a statisztikai adatait hasonlítja össze és elemzi, ami alapján egyértelműen rávilágít az országban tradicionálisan meglévő fejlettségbeli eltérésre Észak és Dél között, a belgrádi régió abszolút gazdasági és demográfiai túlsúlyára, az előregedésre, a migrációs folyamatokra (komoly lakosságcsere feltételez, ami az utóbbi évtizedekben döntően megváltoztatta Vajdaság lakosságának etnikai összetételét), a nagyarányú munkanélküliségre stb. Tolla nyomán kirajzolódik előttünk a számok tükrében a csatlakozni kívánó Szerbia, az adatok hiánya miatt fehér foltként feltüntetett Koszovóval (szintén csatlakozási feltétel). A régiós fejlesztésekre fordított összegek, mint megállapítja, nem csökkenték a területek közti fejlettségbeli szakadékot, ami köszönhető a helyi vezetők regio-

nális tudata hiányának, a korrupciónak és az általános érdektelenségnek, amely mögött a decentralizáció iránti általános bizalmatlanság rejtőzik.

Lendák-Kabók Karolina (Újvidéki Egyetem, Inter- és Multidiszciplináris Tanulmányi Központ, Társadalmi Nemek Központ, Újvidék) tanulmánya egy összehasonlító elemzés a nők helyzetéről Szerbiában és Magyarországon, melyet a szerző a CEDAW (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – 1981-ben hatályba lépett ENSZ egyezmény, egy kevésbé ismert dokumentum, melynek jelentőségét alig hangoztatják, s a közéletben szinte ismeretlen) kormányzati jelentések mellett az árnyék-, illetve alternatív jelentések alapján végzett el. Ez utóbbiakat női civil szervezetek állították össze, és segítségükkel valósabb képet alkothatunk a nők helyzetéről az adott országban. Az elemzés célja annak megállapítása, hogy az EU-tagság vajon kedvezőbb helyzetet biztosít-e a nők számára. A CEDAW-jelentések számos területet elemeznek, melyek közül a tanulmány a következő területekre tér ki: a nők helyzetére a politikában és a közéletben, illetve az oktatásban – különös tekintettel a felsőoktatásra. Az összehasonlítás alapján a szerző azt a következtetést vonja le, hogy az EU-tagság nem jelent előnyt a nők számára a politika és az oktatás terén sem, és szerbiai jogászként megállapítja, hogy bár a kedvező és modern törvények valóban előnyt jelentenek a nőknek, a hatályban levő jogszabályok azonban a pozitív fejlemények mellett sem jelennek semmiféle biztosítékot a nők helyzetének „de facto” javítására.

Varga László (Szerbia Képviselőháza, Belgrád) cikkében Szerbia EU csatlakozási tárgyalásainak keretét és várható menetét vázolja fel, mely alapján azt valószínűsíti, hogy Szerbia a három legnehezebb fejezettel, a 35-sel (azaz a Koszovóhoz fűződő viszony normalizációjával), a 23-sal (az igazságüggyel és alapjogokkal) és a 24-sel (a belügyi kérdésekkel) kezdi majd az érdemi tárgyalásokat. Az alapján, hogy a Szerbiára vonatkozó Tárgyalási Keret a kisebbséghez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását egy helyen, a kisebbségek védelmét pedig két helyen említi, úgy látja, hogy a kisebbségi jogok érvényesülésének a kérdése a csatlakozási tárgyalások egyik fontos témája lesz. Igazolva látja ezt az által a tény által is, hogy a kisebbségi jogokkal kapcsolatban a 23. fejezet screening jelentése egy külön Kisebbségi Akcióterv elkészítését várja el Szerbiától 2015 végéig. Ennek értelmében Szerbiának el kell fogadnia egy kisebbségi jogoknak szentelt külön akciótervet, amelynek a hatályos kisebbségi jogok hatékony érvényesítésére kell irányulnia, figyelembe véve az Európai Tanács Tanácsadó Bizottságának Szerbiáról szóló Harmadik Véleményében szereplő ajánlásokat. A vajdasági magyar politikai érdekképviselet több kisebbségvédelmi elvárást is támaszt a készülő akciótervvel kapcsolatban. A cikk szerzőjének az a meggyőződése, hogy az EU-csatlakozási tárgyalások akkor jelenthetnek lehetőséget a kisebbségi magyar érdekek érvényesítéséhez, ha a tárgyalások során a kisebbségi politikusok hatékony mechanizmust tudnak működtetni ennek érdekében. Nagyon fontosnak tartja azon dokumentumok megalkotását, amelyek biztosítják, hogy a vajdasági magyar közösség szempontjából jelentős problémák megoldását EU-szintű monitoring kövesse. Mivel a teljes jogú EU-tagság elnyerése után megszűnik annak a lehetősége, hogy a magyar kisebbség az EU-val összefüggő

mechanizmust vehessen igénybe problémáinak megoldásához, ezért a szerző rendkívüli fontosságot tulajdonít annak, hogy a vajdasági magyar minél aktívabb szereplője legyen Szerbia EU-csatlakozási folyamatának.