

Roberta Medda-Windischer

European Academy of Bolzano/Bozen (EURAC), Institute for Minority Rights,
Bolzano
Roberta.Medda@eurac.edu

RÉGI ÉS ÚJ KISEBBSÉGEK: SOKFÉLESÉG- KEZELÉS ÉS SZOCIÁLIS KOHÉZIÓ A KISEBBSÉGI JOGOK SZEMSZÖGÉBŐL¹

Cohesion From the Perspective Of Minority Rights

*Stare i nove manjine: tretiranje diverziteta i socijalna kohezija iz
aspekta manjinskih prava*

A kisebbségi jogok eszköztárát hagyományosan a régi kisebbségi csoportokra alkalmazzák. Ezen tanulmány azt vizsgálja, hogy ugyanezen instrumentumok konceptuálisan milyen mértékű jelentőséggel bírnak a migrációból eredő új kisebbségek integrációjára nézve. Azon meggyőződés, miszerint a kisebbségi csoportok – függetlenül attól, hogy a régi vagy pedig az új kisebbségekhez tartoznak-e – bizonyos alapvető közös igényeket támasztanak, illetve amelyek egy közös definíció alá rendelhetőek, nem jelenti azt, hogy minden kisebbségi csoport ugyanazon jogokkal és legitim követelésekkel rendelkezik: egyeseknek csak minimális jogaik vannak, míg másoknak több lényeges jogot kell vagy kellene szavatolni; egyesek legitim alapokon támaszthatnak komoly elvárásokat – nem bíróság előtt érvényesíthető jogokról van szó –, melyeket szükségszerűen a többséggel kell megvitatniuk, miközben másoknak ugyanezt nem kellene megtenniük. Jelen tanulmány azt elemzi, egybehangolhatóak-e a történelmi kisebbségek követelései a migrációból eredő új csoportok igényeivel, és hogy a hagyományos kisebbség-, illetve migránspolitika szövetségesek-e egy pluralista és toleráns társadalom megteremtésében. Végezetül pedig érintjük azt a kérdést is, hogy lehetséges-e kialakítani a sokféleség-kezelés egy olyan védhető modelljét, amely kibékíti az egységet a sokszínűséggel, valamint ezzel egy időben túlmutat a régi-új kisebbségek hagyományos dichotómiáján.

Kulcsszavak: kisebbségek, sokféleség-kezelés, szociális kohézió, új kisebbségek, migráció

¹ A tanulmány eredeti, angol nyelvű változata: Roberta Medda-Windischer 2010. Changing Paradigms in the Traditional Dichotomy of Old and New Minorities = Kristin Henrard (szerk.): *Double Standards Pertaining to Minority Protection*. Leiden, 195–218.

BEVEZETŐ

Az elmúlt évtizedekben a legtöbb európai ország jelentős növekedést tapasztalt a területükön élő migránsok száma tekintetében. Részben politikai és humanitárius okokból, részben pedig az eltérő gazdasági helyzetek eredményeként, illetve Európa bővülő gazdasági integrációjából eredő mozgásszabadság következtében nyelvük, kultúrájuk vagy vallásuk vonatkozásában megkülönböztethető identitású emberek telepedtek le növekvő számban, a származási országuktól eltérő államokban, különböző fokú tartóssággal (Eurostat; IOM; UNHCR).

Habár a gazdasági szereplők és döntéshozók általában elismerik a széles bevándorló és menekült közösségek munkaerőpiachoz való hasznos hozzájárulását és a szilárdan öregedő népesség demográfiai szerkezetére gyakorolt pozitív hatását, jelenlétük sokrétű kihívást jelent az integráció, a kulturális különbözőségek, az egyéni és csoportjogok védelme, a szociális kohézió és egység megőrzése terén. Ennek eredményeként a legtöbb európai ország olyan modelleket és politikákat keresett, melyek képesek kezelni a sokszínűségből eredő igényeket és integrálni tudják a nemzetközi mobilitási folyamatok során jelentkező új kisebbségi csoportokat.

Figyelembe véve, hogy manapság a világban a kisebbségek felbukkanásának legfőbb oka a migráció, jelen tanulmány azt állítja, hogy a sokszínűség-kezelést érintő főbb kérdésköröket lehetséges a kutatás két területének, a kisebbségek és a migráció területének összekapcsolásával vizsgálni. A régi és új kisebbségi csoportok közötti interakciók és az egymás kiegészítésének tanulmányozását inkább egy újfajta feladatnak kell tekinteni, mivel sokáig ezeket a témákat egymástól elkülönítve vizsgálták. Szintén fontos teendő ez a jövőbeli kutatásokra nézve Európában, ahol több állam már kialakította a régi kisebbségek jogainak rendszerét, de nem fejlesztett ki megbízható politikát a migrációból eredő új kisebbségek sokszínűségének kezelésére.

Jelen tanulmány azt igyekszik elemezni, hogy egybehangolhatóak-e a történelmi kisebbségek követeléselei a migrációból eredő új csoportok igényeivel, és hogy a hagyományos kisebbség-, illetve migránspolitika szövetségesek-e egy pluralista és toleráns társadalom megteremtésében. Végezetül pedig érintjük azt a kérdést is, hogy lehetséges-e kialakítani a sokféleség-kezelés egy olyan védhető modelljét, amely kibékíti az egységet és sokszínűséget, valamint ezzel egy időben túlmutat a régi-új kisebbségek hagyományos dichotómiáján.

RÉGI ÉS ÚJ KISEBBSÉGEK: EGY MÁIG IS ÉRVÉNYES KETTŐSSÉG?

A *történelmi, hagyományos, őslakos kisebbségek* kifejezés – egy szóval a *régi kisebbségek* – olyan közösségekre vonatkozik, melyek tagjainak a lakosság többi tagjához hasonlítva eltérő nyelve, kultúrája vagy vallása van, és akik kisebbséggé a nemzetközi határok átrajzolásával váltak, követve, hogy a területük szuverenitása egyik országról a másikra szállt át. Ezek olyan etnikai csoportok, melyek különböző okok miatt nem érték el a saját államiság szintjét, és ma egy szélesebb állam (vagy több állam) részei: ők az úgynevezett régi kisebbségek vagy állam alatti nemzetek. Egy másik államban nemzettársaik a legtöbb, bár nem minden esetben, domináns pozíciót töltenek be akár számukat, akár politikai helyzetüket tekintve, amely másik államot ők (a kisebbség tagjai) külső nemzeti szülőföldjüknek vagy anyaországuknak tartanak.²

A *migrációból eredő új kisebbségi csoportok* – az *új kisebbségek* – olyan egyének és családok által formált csoportokra vonatkoznak, akik elhagyták szülőföldjüket, hogy egy másik államba emigráljanak: ők az úgynevezett új kisebbségek. Legtöbb esetben ennek gazdasági okai vannak, bár a politikai okok is egyre fontosabb szerepet játszanak ebben a folyamatban. Ezért az új kisebbségek egyaránt állnak bevándorlókból és menekültekből, illetve az ő leszármazottjaikból, akik a származási országuktól eltérő államban élnek, nem feltétlenül átmenetileg.

Azt el kell ismerni, hogy az új kisebbségek kifejezés bonyodalmak és kritika tárgya lehet, hiszen arra enged következtetni, hogy a migránsok és a migrációs háttérű egyének kisebbségi helyzetben vannak, értsd a státusuk „kisebbségiesített”. Ezzel ellentétben a kifejezés alátámasztja az ezen egyének és csoportok által magukban hordozott különbözőséget is, amely, ha erre igény mutatkozik, védelmet és támogatást követel meg. Ezen kifejezés használata mögötti szándék valójában a csoport eltérő/elkülönülő minőségére történő utalás, mely kétségkívül ezen csoportok státusának gyengítését feltételezi. Másrészt, célja egyben, hogy további jogi eszközöket nyújt-

² Fontos megjegyezni, hogy a kisebbségi csoportok és bennszülött népek között egy kényes kontinuum áll fenn. Anélkül, hogy ennek a vitás kérdésnek a részleteibe bonyolódnánk, be kell vallani, a bennszülött népek és kisebbségek különbözőségéről kialakult vita alkalmasint igen összetett. Nem egyszerű megkülönböztetni egy, a magát bennszülött népként definiáló csoportot egy kisebbségi csoporttól, mely utóbbi önmagát őslakosként ismeri el egy adott területen, és jogszerzés céljából megkülönböztető jegyekkel operál.

son, melyek reagálnak a védelmet kívánó külön szükségletekre.³ Sőt, az új kisebbség kifejezés sokkal szélesebb jelentéstartalommal bír, mint maga a migráns kifejezés, miután felöleli nemcsak a migránsok első generációját, de azok leszármazottjait is, kiterjesztve ezt a migrációs háttérű, második és harmadik generációs egyénekre, akik közül sokan már az immigrációs országban születtek és sem objektív, sem pedig szubjektív érvek mentén nem sorolhatóak a bevándorló kategóriába. Továbbá, ahogyan arról az előzőekben szó volt, az új kisebbség kifejezés hangsúlyozza az érintett egyének különbözőségét, valamint az ehhez kapcsolódó egyéni és kollektív jogaikat⁴, miközben a migráns/bevándorló kifejezésről ugyanez már nem mondható el.⁵

³ Ezzel kapcsolatban lásd a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának Bosznia-Hercegovinára vonatkozó magyarázatát, melyben megjegyzi, hogy „a Szerb Köztársaságban (Republika Srpska) élő bosnyákoknak és horvátoknak, akárcsak a Föderációban élő szerbeknek lehetőséget kellene biztosítani – abban az esetben, ha úgy kívánják –, hogy a Keretegyezmény nyújtotta védelemre támaszkodhassanak. Figyelembe véve a Föderációban a kantonok szervezeti autonómiáját és az általuk gyakorolt széles körű jogokat, hasonló lehetőséget kellene adni a kantonokban élő horvátoknak és bosnyákoknak is, akik számbeli kisebbséget alkotnak. A Tanácsadó Bizottság egyértelművé kívánja tenni, hogy ez a lehetőség semmilyen módon sem sejteti ezen, az alkotmányon alapuló államalkotó népekként elismert személyek jogállásának gyengítését, csupán egy kiegészítő eszközt kínál a védelemre irányuló specifikus szükséglet kielégítésére” (KERETEGYEZMÉNY TANÁCSADÓ BIZOTTSÁGA 2004a: 28. bek.).

⁴ Egy bosszantó, máig megoldatlan kérdés arra vonatkozik, hogy vajon a kisebbségi jogokhoz kollektív vagy pedig individuális dimenziót kell-e rendelni. A kollektív szemszögből nézve maga a kisebbségi csoport a védelem letéteményese, az individuális szemszög szerint pedig a csoport egyéni tagjai. Egy harmadik álláspont az egyéni jogok kollektív módon való gyakorlásának képletét irányozza elő, egyfajta közéleti képviselve az egyének jogai és a teljes kollektív jogok között. A kisebbségi jogok individuális vagy kollektív dimenziójáról szóló aktuális vitában egy pragmatikus álláspont úgy tartja, hogy mivel az emberi tapasztalás felruházta az emberi lényeket mind egyéni, mind pedig társadalmi dimenziókkal, az individuális és kollektív dimenziók között nincs dichotómia, és ebből kifolyólag nem szükséges választani sem. Ahogyan Marko állítja: „A jogok ezen két formáját nem csupán lehet halmozottan használni, de egyben muszáj is, amikor az egyenlőséget a különbözőségek alapján alakítják ki” (MARKO 1997: 87).

⁵ A legtöbb migránsok védelmével foglalkozó nemzetközi dokumentum (pl. az ENSZ 1990. évi nemzetközi egyezménye a bevándorló munkások és családtagjaik jogainak védelméről, az Európa Tanács 1977. évi egyezménye a bevándorló munkások jogállásáról vagy az Európai Unió 2004. évi irányelve a letelepedett harmadik országbeli állampolgárokról) csak halványan hivatkozik a migránsok identitásának védelmére és annak előmozdítására, egyesek még potenciálisan egymásnak ellentmondó integrációs követelményeket is tartalmaznak, miközben a csoportjogok fogalma teljesen kimarad.

Fontos megjegyezni, hogy egyes országok rendszeresen kisebbségként utalnak a területükön élő bevándorlókra. Például az Egyesült Királyságban az etnikai kisebbség kifejezés inkább migránsokat jelent. Ez a terminológiai kedvezés olyan politikát tükröz, mely a legálisan letelepedett bevándorlókat (különösen azokat, akik már az érintett államban születtek) a lakosság tartósan letelepedett részeként tekinti. A migráns/bevándorló kifejezést elhagyták, mivel nem csupán azt feltételezi, hogy ők „jöttek” ebbe az államba, de egyben, ahogyan arról az előzőekben szó volt, egyszerűen nem korrekt migránsként utalni azokra a személyekre, akik szüleik bevándorlási országában születtek (MURRAY 1997: 219). Az etnikai kisebbség kifejezés ilyen kontextusban történő használata azonban szükségszerűen felveti valamilyen kisebbségi jogi státusz fennálltát. Ennek persze inkább adminisztratív jelentősége van, abban az értelemben, hogy akár magukat a személyeket, akár a csoportosulásait feljogosítja különböző támogatásokra, illetve az esélyegyenlőségi politikák potenciális letéteményeseivé teszi őket; ez azonban nem feltétlenül ruházza fel ezen személyeket egyéb, a kisebbségi jogok speciális instrumentumaiba foglalt jogokkal.

A kisebbségek – egyaránt a régi és új kisebbségek – sokszínűségének kezelésére vonatkozó vitatott kérdések közül az egyik döntő, hogy a kisebbségi igényeket gyakran kihívásnak, illetve a homogén nemzetállamok tradicionális modelljével szemben antagonisztikusnak tartják, mivel mindkét csoport ezen lehetőségek modelljének keretei között igyekszik kifejezésre juttatni saját identitását és különbözőségeit mind egyéni, mind pedig kollektív szinten. Továbbá a történelmi kisebbségekre és migránsokra gyakran az állam felé tanúsított közös lojalitás és az állam által garantált közös jogok közösségével szemben *idegenként* tekintenek. A történelmi kisebbségek tagjairól és a migránsokról is úgy tartják, hogy vagy a saját anyaországukkal, vagy az állampolgárságuk szerinti állammal szemben lojálisak, vagy pedig azon szuverénnel szemben, amelyhez tartoznak, mindaddig, míg az asszimiláció vagy naturalizáció következményeként egybe nem olvadnak a szuverén nemzettesttel.

A történelem során a migrációból eredő új kisebbségek kifejezetten más-ként reagáltak a többségre, a domináns társadalmakra, mint maguk a történelmi kisebbségek.⁶ A történelmi kisebbségektől eltérően, melyek kulturális tradíciója megelőzheti akár azon állam megalapítását is, mely állampolgá-raiként találják most magukat, általánosságban kevés migráncsoport ellen-kezik azon elvárással, hogy az állampolgárság megszerzésének feltételeként meg kell tanulniuk a befogadó állam hivatalos nyelvét, vagy hogy a gyer-mekeik iskoláztatása a hivatalos nyelven történik. A bevándorlók általában elfogadják, hogy mind az ő, mind pedig a gyermekeik esélye az életre nagy-mértékben függ az egyébként többségi nyelven működő, a fő irányvonala-kat képviselő intézményekben való részvételüktől (KYMLICKA 2001).

Tekintettel az új kisebbségekre, de meghatározó fokig a hagyományos kisebbségekre is, különösen a vegyes házasságok esetében, a második és harmadik generáció az, melyek integrációs problémája igazán időszerűnek mutatkozhat. A második és harmadik generációs gyermekek valójában a szüleik döntéseinek vannak alárendelve, és a két kultúra, illetve nyelv kö-zött sodródó életüket vagy egy gazdagító tapasztalatként, vagy, és ez tör-ténik gyakrabban, túlzott teherként fogják fel. Ez annak tudható be, hogy bár a migráns leszármazottak második és harmadik generációja rendszerint kulturális értelemben kevésbé áll távol a befogadó társadalomtól mint szü-leik, szociális-gazdasági szempontból mégsem értek el kielégítő szintet az integráció során.

⁶ Walzer szerint úgy tekintenek a bevándorlókra, mint akik *választották* eredeti kultú-rájuk elhagyását annak tudatában, hogy döntésük sikere az új társadalom által elfoga-dott fő irányvonalakba történő integrálódásuktól függ majd. Ezekben az esetekben az etnikai sokszínűség az egyének vagy családjaik azon *önkéntes* döntéséből alakul ki, hogy elhagyják gyökereiket, és egy másik társadalomhoz csatlakoznak. Más részről, ahogyan Walzer érvel, a régi kisebbségek történelmi szülőföldjükön telepedtek le. Ezek a csoportok nem azért kerültek kisebbségi helyzetbe, mert elhagyták a hazá-jukat, hanem mert a szülőföldjük egy nagyobb állam keretei közé olvadt be. Ez az összeolvadás általában *nem önkéntes* alapon történik, hanem hódítás vagy gyarmato-sítás vagy egy birodalom területének másik birodalom részére történő feladásának az eredménye. Ezen körülmények között a kisebbségek ritkán elégednek meg a diszkri-mináció tilalmával összefüggő egyéni jogok modelljével és a lehetséges integráció-
val. Ahogyan azt Walzer állítja, „nemzeti felszabadulást” szeretnének, ami a kollektív önkormányzás valamilyen formáját jelenti abból a célból, hogy elkülönülő kultúrájuk folyamatos fejlődését biztosítani tudják (WALZER 1995: 139–154). Ez a megkülön-böztetés azonban megkérdőjelezhető, főként mivel vitatott, hogy a bevándorlók tény-leg önkéntesen választották-e a migrációt. Ez nemcsak a menekültekre vagy a háború, esetleg természeti katasztrófák elől menekülőkre vonatkozik, hanem az ún. gazdasági (munka miatt) bevándorlókra is, akik a gazdasági nyomor elől szöknek.

Habár bebizonyosodott, hogy vannak kivételek, elmondhatjuk, hogy az új kisebbségek által támasztott elsődleges kívánalmak főként a befogadó közösségekben történő integrációjuk fejlesztésére irányul. Az új kisebbségek általában a befogadó államok főbb közintézményeinek reformálását kérik abból a célból, hogy identitásuk szélesebb elismerését és szokásaik szélesebb körű meghonosítását biztosítani tudják, más szóval, hogy ezen intézményekben megkönnyítsék a részvételüket. Olyan iskolákat akarhatnak, amelyek beszámolnak a bevándorlók tapasztalatairól; olyan munkahelyeket, amelyek elfogadják a vallási ünnepeiket vagy hagyományos öltözetüket; olyan kormányhivatalokat, melyek a kulturális különbségekre érzékenyen reagálva biztosítanak egészségügyi szolgáltatásokat, illetve jóléti segélyeket és így tovább (KYMLICKA 2001).

A fentiekől eltérően a történelmi kisebbségek általában sokkal erélyesebben állnak ellen az asszimilációnak – függetlenül az abból eredő gazdasági előnyöktől, illetve politikai nyomásgyakorlástól –, és helyette nyelvük önálló és autonóm státusának hivatalos elismerését, illetve kultúrájuk gyakorlását részesítik előnyben.⁷ Ezért a történelmi kisebbségek követelései nemcsak a tagjaikkal szembeni egyenlő bánásmódra, valamint az identitásuk a domináns társadalmon belüli megőrzésére és fejlesztésére irányulnak, hanem egyben a közéletben való hatékony részvétel garantálását célozzák meg tagjaik számára olyan eszközökön keresztül, melyek az autonómia területi vagy nem területi formáitól kezdve egészen az elszakadásig terjednek.⁸

A kisebbségi és többségi, egyaránt a régi és új csoportok közötti különbségek lehetnek igen mélyek vagy csak nehezen észrevehetőek. Ami azonban valamennyi kisebbségi csoportot megkülönbözteti, hogy, még ha csak közvetett módon is, de kifejezik azon óhajukat, hogy a domináns kultúrától eltérő kollektív identitásukat ápolják. Ebben a kontextusban a kultúra nem a sajátos gyakorlatok, szokások vagy öltözködési módok szinonimája, hanem a közösségi önidentitás szelleme, amely átjárja az élet jóformán minden területét, ideértve a munkát és a gazdasági tevékenységet is. Ez a „mindennapi élet hagyománya” (WHEATLEY 2003: 508).

⁷ Lásd többek között az Európa Tanács Keretegyezményének 5. (2) cikkelyét a Nemzeti Kisebbségek Védelméről, amely védelmezi a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket az akaratuk elleni asszimilációtól. Nem tiltja az önkéntes asszimilációt és nem akadályozza meg a tagállamokat, hogy intézkedéseket foganatosítsanak általános integrációs politikájuk végrehajtása érdekében.

⁸ A történelmi kisebbségek tagjait önkormányzati jogosítványokkal felruházó, új politikai egységek kialakítására különböző módon hivatkoznak, úgy is mint multinacionális föderációkra, kvázi föderális autonómiára vagy kiterjedt önkormányzati rendszerekre.

A kisebbségi kérdések jelen tárgyalása során vitatott, hogy az általában történelmi, régi kisebbségekre alkalmazott nemzetközi egyezmények hatálya kiterjeszhető-e a migrációból eredő új kisebbségi csoportokra (KYMLICKA 2007; HOFMANN 2006; HOFMANN 2004; MEDDA-WINDISCHER 2009; MEDDA-WINDSICHER 2011). Ennek kapcsán egymástól szélsőségesen különböző álláspontokkal találkozhatunk: az államok közül egyesek szűk nézeteket vallanak, szilárdan ellenállva a kisebbségi rendelkezések kiterjesztésének az új kisebbségekre nézve (Németország, Észtország), mások ezzel ellentétben pragmatikusan alkalmazzák ezeket a rendelkezéseket az új csoportokra is (Egyesült Királyság, Finnország), míg megint másoknak még nem alakult ki hivatalos véleményük. A legtöbb kisebbségekkel foglalkozó nemzetközi testület nyitott hozzáállást tanúsít, különösen a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága (KERETEGYEZMÉNY TANÁCSADÓ BIZOTTSÁGA 2001b: 34; 2002a: 40; 2002b: 18), a Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság 2007), az ENSZ Emberi Jogi Bizottsága (ENSZ EMBERI JOGI BIZOTTSÁGA 1994: 5.1.–5.2. bek.), az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja (EIDE 2000) és az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa, aki egyébként nem olyan régen kiterjesztette mandátumát a migrációból eredő új kisebbségi csoportokra is (EBESZ 2004; EBESZ 2006; Ekéus 2006).

Az állam ezen széles, többek között a kisebbségvédelem letéteményeseinek megállapítása során gyakorolt diszkréciója nagymértékben függ azon körülménytől, hogy a nemzetközi szerződések fogalmazói oly régóta sikertelenül próbálkoznak a kisebbségek kifejezés determinálásával. Továbbá, a nemzetközi jogban nem létezik a kisebbség (nem is említve az etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbségeket) fogalmának általánosan elismert, jogilag kötelező meghatározása, eltekintve az elmúlt évtizedek ezen fogalom kidolgozására tett néhány kísérletétől. Különböző nemzetközi szervezetek jelentős energiát és időt áldoztak a kisebbség kifejezés egyetemes definíciójának felkutatására az elmúlt öt évtizedben, de meggyőző eredményről ez idáig nem számoltak be. Az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatának vagy akár az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének szerkesztői kifejezetten kerültek a kisebbségek kifejezés definiálását, átengedve ezen feladat megoldását a bíróságoknak, parlamenteknek, kormányoknak vagy más, ezen jogi eszközök értelmezésébe bevont testületeknek. Egy olyan álláspont azonban, amely a kisebbség definíciójának kérdését az állam méltányossági mozgásterére bízta, szintén nem teljesen kielégítő, mivel nem következetes végrehajtáshoz vezethet azon kisebbségi csoportokra

nézve, amelyeket ugyanezen rendelkezések különböző államok részéről történő analóg alkalmazása során hátrányos megkülönböztetés érhet.⁹

Követve a kisebbségek legtöbbet hivatkozott definícióját, a Capotorti-féle definíciót (CAPOTORTI 1977: 568)¹⁰, az objektív és szubjektív elemek mint pl. az etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességek, lakóhely vagy tartózkodási hely, számbeli kisebbség, nem domináns helyzet és a szolidaritás vagy a túlélni akarás érzése, egyfajta kombinációjának alapján a kisebbségek általános meghatározása a következőképpen hangozna: a kisebbség olyan személyek csoportja, (i) *akik ideiglenesen vagy tartósan egy szuverén állam keretein belül élnek*, (ii) kisebb számban mint az adott állam vagy az adott állam régiója lakosságának másik része, (iii) amelynek tagjai közös etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek – amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részétől, és (iv) kifejezik azon akaratukat, még ha csak közvetve is, hogy különálló csoportként kezeljék őket.¹¹

Ebben a definícióban az *állampolgárságot*, amelyet az államok általában azért követelnek meg, hogy korlátozzák a legtöbb, kisebbségekkel foglalkozó nemzetközi szerződés személyi hatályát, a *lakóhely vagy tartóz-*

⁹ Egy nemzetközi dokumentumban, akárcsak az Európai Unió Alapjogi Kartájának II-81. cikkelyében, a kisebbségek fogalmára való bármely hivatkozásnak a kisebbségek egy közös, jogilag kötelező erejű definícióján kellene alapulnia, és nem lenne szabad megengedni, hogy az a különböző tagállamok eltérő értelmezésének tárgyává váljon. Továbbá, miután Törökország jövőbeli európai uniós csatlakozási folyamatában hivatkoznak a kisebbségi jogok fogalmára – az Európai Tanács által meghatározott 1993. évi júniusi koppenhágai kritériumoknak megfelelően –, a kisebbség koncepció értelmét tisztázni kellene.

¹⁰ A Capotorti-féle definíció csak az adott állam állampolgáira vonatkozik.

¹¹ A követelmény azon akarat kifejezésére, hogy különálló csoportként kezeljék őket, magába foglalja az államalkotó népeket is a Bosznia-Hercegoviában élőkhoz hasonlóan.

kodási hely elemek váltották fel (BAUBÖCK 1994: 3.1. bek.).¹² Ez az általános definíció megalapozhatná azt az elképzelést, mely a kisebbségekkel foglalkozó nemzetközi szerződések, különösen az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményének hatályát kiterjesztené a migrációból eredő új kisebbségi csoportokra is. Ez a kiterjesztés szembe menne azzal a körülménnyel, amely szerint, ahogyan a fentiekben is láthattuk, a legtöbb, kisebbségi jogokról szóló nemzetközi egyezmény csak igen szűk és gyenge hivatkozást tartalmaz a migránsok identitása és különbözőségének védelme vonatkozásában. A kisebbségek, különösen az új kisebbségek identitásának védelme azonban egyike egy valós integrációs folyamat alapjainak, amely folyamatban a kisebbségi csoportok a lakosság többi tagjával együtt fejleszthetik eredendő lojalitási és közös együvé tartozási érzésüket, anélkül, hogy fenyegetve éreznék magukat a főáramú társadalomba történő erőszakos asszimilációtól; hiszen ez csak ellenállást és elidegenítést szül.

A kisebbségek egy közös, általános definíciója abból a meggyőződésből indul ki, hogy függetlenül a köztük lévő különbségekre, a régi és új kisebbségek bizonyos kollektív jellegzetességekkel bírnak, és ezért hasonló követeléseket támasztanak: nevezetesen megkövetelhetik a *létezésre való jogot, az egyenlő bánásmódra való jogot és a diszkrimináció tilalmát, az identitásra és különbözőségekre való jogot, a kulturális, szociális és gazdasági életben, valamint a közügyekben történő hatékony részvételre való jogot*

¹² Ez a nézőpont a *polgári állampolgárság* koncepciót követi, amelyet a legtöbb újszerű uniós jogeszköz támogat, kezdve az Unió Alapjogi Kartájától a hosszú távon letelepedett harmadik országbeli állampolgárokra vonatkozó irányelvig, melynek célja a tagállamok állampolgárait és a hosszú távon letelepedett harmadik országbeli állampolgárokat egymáshoz hasonló pozícióba helyezni. Polgári állampolgárságot a harmadik országbeli állampolgárok egy EU-tagállamon belüli ötéves tartózkodást követően kérelmezhetnének és az EU-polgárokhoz hasonló jogokat gyakorolhatnának, ideértve a szabad mozgás és vállalkozás jogát az egész Európai Unióban. A polgári állampolgárság koncepciója azon az ötleten alapszik, hogy a tartózkodás követelménye legyen az a kritérium, mely a bevándorlók és egyéb kisebbségek jogait és kötelezettségeit, akárcsak az árukhoz, szolgáltatásokhoz és a polgári participáció egyéb módjaihoz való hozzáférést, fokozatosan kiegyenlítsék azon ország állampolgárainak jogaival és kötelezettségeivel, amely országban élnek, egyenlő lehetőségek és bánásmód feltételei mellett. Ebből a szemszögből nézve a migránsok és a kisebbségek tagjainak integrációját inkább az *állampolgári jogok*, mintsem a *nominális polgári státus* feltételei között mérnék (BAUBÖCK 1994: para. 3.1).

(EIDE 1993: 27. bek.).¹³ A közös igények mellett a régi és új kisebbségek védelme mögött álló ésszerű magyaráztatnak szintén közös alapja van, mint a béke és biztonság fenntartása és támogatása, az emberi jogok és a kulturális sokszínűség védelme, valamint a demokratikus participáció és a demokratikus pluralizmus (ÅKERMARK 2007/8).

Miközben a régi és új kisebbségi csoportok között nyilvánvaló különbségek mutatkoznak, azok csak a nemzetközi katalógusba foglalt bizonyos jogokra korlátozódnak. Ez nem értelmezés kérdése, hanem világosan megjelenik a nemzetközi szerződésekben. Például a kisebbségvédelem leginkább releváns jogi eszköze, a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény csak három olyan cikkelyt tartalmaz, amely a kisebbségek jogosultságait a hagyományos kötelek fennálltával feltételezi; ez a keretegyezmény magyarázó jelentésével összhangban nem szükségszerűen vonatkozik csak a történelmi kisebbségek hagyományos köteleire. Ebben az értelemben a magyarázó jelentés azt állítja, még ha kétértelműen is, hogy a keretegyezmény 10. (2), 11. (3) és 14. (2) cikkelyében hivatkozott *hagyományosan letelepedett* kifejezések „nem a történelmi kisebbségekre vonatkoznak, hanem kizárólag azokra, akik még ugyanazon a földrajzi területen élnek” (KERETEGYEZMÉNY 1995b: 66. bek.). Ezek a rendelkezések a kisebbségi nyelvhasználattal foglalkoznak a közigazgatásban és a nyilvános jelzéseken, valamint az anyanyelvű oktatással; az összes többi jogosultság mindazon egyéneket érinti, akik kisebbségi pozícióban lehetnek: tehát a régi és új kisebbségeket egyaránt, a hivatalosan nemzeti kisebbségekként elismert vagy el nem ismert csoportokat, valamint a lakóhelyük szerinti állam állampolgárságával rendelkező vagy nem rendelkező egyéneket.

Sok szempontból az identitásra és sokszínűségre való jog képviseli a kisebbségi ügyek lényegét az emberi jogi korpuszon belül – a különbözőségre való igény és egy kultúra maga módján történő hozzájárulása az emberiség kulturális örökségéhez. A védelemre és támogatásra szoruló identitás lehet nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi, illetve mindezek együttvéve. Az identitás fogalma egy széles és fontos koncepció mind az egyének, mind a közösségek szemszögéből, hiszen az egyaránt érinti a hovatartozásukat, gondolkodás módjukat, érzéseiket és tevékenységüket. Következésképpen az identitás tiszteletben tartása

¹³ Ez egy szintén, a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és az ENSZ valamikor Kisebbségi Munkacsoportjának volt elnöke, Asbjørn Eide által támogatott cikkelytől cikkelyig tartó nézőpont. Eide a következőképpen foglalta össze ezt a pontot: „A jogok alkalmazási területe kontextuális” (EIDE 1993: 27).

és védelme egyben az emberi méltóság tiszteletben tartásának konstitutív eleme, amely nyilvánvalóan közös attribútuma az úgynevezett régi és új kisebbségeknek is.¹⁴

Mint ahogyan az gyakori eset az emberi jogok nemzetközi normatív követelményrendszerében, szoros kapcsolat mutatkozik az identitásra való jog és más, a nemzetközi emberi jogi katalógusba foglalt jogok között, mint amilyen az oktatásra való jog, a nyelvi jogok, a vallásszabadság, a kifejezés és információ szabadsága, a gyülekezési és egyesülési szabadság.

Egyes kisebbségi csoportoknak elsőbbséget jelentő kérdés az identitásuk megőrzésére irányuló kisebbségi igény a nyelvük, vallásuk és kulturális szokásaik megtartása szempontjából, míg másoknak ez kevésbé fontos mindaddig, amíg alapvető emberi jogait megfelelő, egyenlő védelemben részesítik. Az identitás védelme maga után vonja az anyanyelvhasználat jogát a nem hivatali kommunikációban, a vélemény és kifejezés szabadságát, ideértve a korlátozások nélküli közzétételre való jogot bármely nyelven vagy akár a vallásgyakorlás szabadságát valamennyi módon, ameddig az nem sért másokat. Az államoknak tehát nemcsak azon politikáktól kell tartózkodniuk, amelyek célja vagy eredménye a kisebbségek domináns kultúrába történő asszimilációja (negatív akció), hanem egy időben védeniük is kell őket a harmadik személyek asszimiláló hatású tevékenységével szemben (pozitív akció).

Az identitásra való jog tekintetében például döntő szerepe van a nyelvpolitikának is. Azon lehetőség elutasítása ugyanis, hogy a kisebbségek saját nyelvüket tanulhassák vagy pedig a kultúrájukra, történelmükre és hagyományaikra vonatkozó tudást átadják, az identitásvédelmi kötelezettség megsértésének minősülhet.¹⁵ Ezzel egy időben, habár a kisebbséghez tartozó személyek jogi úton nem kötelezhetőek az integrációra, tudatában vannak annak, hogy ha szerepet kívánnak vállalni a szélesebb társadalomban, megfelelő szinten el kell sajátítaniuk, például, a hivatalos nyelvet. Emiatt a nemzetközi normák két általános paramétert állapítottak meg: egyrésztől

¹⁴ Az identitás védelméről és előmozdításáról lásd a keretegyezmény 5. cikkelyét és az ENSZ nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozatának 1. cikkelyét. A különbözőségekre való jogot az UNESCO 1978. évi nyilatkozatának 1 (2) cikkelye hirdeti ki a fajokról és faji előítéletről. Lásd továbbá az UNESCO Általános Konferenciája által 2005. október 20-án elfogadott egyezményt a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról, mely védelmezi és elősegíti a „kreatív” sokszínűséget.

¹⁵ Lásd a keretegyezmény 14. cikkelyét, a gyermekek jogairól szóló 1989. évi egyezmény 29. cikkelyét, az 1966. évi a gazdasági, szociális és kulturális jogokról szóló nemzetközi egyezségokmányának 13. cikkelyét.

az identitás megőrzését, másrészt pedig az identitás megőrzése mellett a teljes társadalomba történő integrációt.¹⁶

Az univerzális emberi jogokra vagy a kisebbségvédelem bizonyos alapvető normáira való hivatkozás során nyilvánvalóan szükségtelen különbséget tenni azon személyek között, akik az új keletű etnikai, vallási és nyelvi bevándorlócsoporthoz tartoznak és azok között, akik már az emlékezet előtti idők óta élnek az adott területen. A hatóságok előtti kisebbségi nyelvhasználatra vagy a kisebbségi nyelvű utcanevekre vonatkozó igények azonban már sokkalta specifikusabbak és szükségszerűen megkülönböztetésre szorulnak.

Ebben a kontextusban a letelepedés formája, amelyben a kisebbségi csoport él, szintén releváns: a tömbben élő történelmi kisebbségek esetében a területi autonómia formái számítanak a legjobb, tárgyalásra váró megoldásnak, míg a többség között szétszórta élő kisebbségek, akik egyetlen lényeges területen sem alkotnak többséget, ezen jogok más intézményesített formáit igénylik, amely magába foglalhatja az autonómia nem területi, funkcionális változatait is. Magától értetődő, hogy a közéletben való hatékony részvétel nemcsak a politikai életben való részvételt foglalja magába, illetve hogy milyen megfelelő képviselőt hoznak létre, hanem a kulturális, szociális és gazdasági életben való részvételt is.

EGY KÖZÖS, DE MEGKÜLÖNBÖZTETETT VÉDELMI RENDSZER

Azon meggyőződés, hogy a kisebbségi csoportok – függetlenül a tényről, hogy régi vagy új kisebbségekről van szó – bizonyos közös igényekkel bírnak, hogy egy közös definíció alá vonhatók és hogy a védelmük mögött álló ésszerű magyarázat alapvetően azonos, még nem jelenti azt, hogy minden kisebbségi csoportnak ugyanazon jogokkal és legitim követelésekkel

¹⁶ Lásd a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény 6. cikkelyét. A keretegyezmény ezen cikkelyéhez fűzött magyarázó jelentés szerint (49. bekezdés): „A társadalmi kohézió megerősítése érdekében ezen paragrafus célja, hogy, *inter alia*, elősegítse a toleranciát és az interkulturális párbeszédet, megszüntetve az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási csoportokhoz tartozó személyek közötti gátakat az interkulturális szervezetek és mozgalmak bátorításán keresztül, amelyek a kölcsönös tisztelet és megértés népszerűsítésére és ezen személyek társadalomba történő integrálására irányulnak, identitásuk megőrzése mellett.” Lásd továbbá a keretegyezmény 12. cikkelyét, mely a hozzáfűzött magyarázó jelentés szerint: „...mind a nemzeti kisebbségek, mind a többségi lakosság kultúrájáról, történelméről, nyelvéről és vallásáról szóló tudás népszerűsítését célozza meg interkulturális távlatok között”.

kell rendelkeznie: egyeseknek csak minimális jogaik vannak, miközben másoknak több jogot vagy sokkal lényegibb jogokat kellene elismerni; egyesek legitim módon támasztanak komoly követeléseket – nem kikényszeríthető jogokról van szó –, melyeket a többséggel meg kell tárgyalniuk, míg mások nem. Például bármely kisebbség tagjának jogában áll anyanyelvét használni mind a magán-, mind pedig a közéletben bárkivel, aki kész ezen a nyelven kommunikálni vele; de nem minden kisebbség vagy azok nem minden tagja követelheti legitim módon az államilag támogatott anyanyelvű oktatást vagy a köztisztviselőkkel való kommunikáció során az anyanyelvhasználatot.

Ebben a kontextusban a különbség nem (csak) azon alapszik, hogy egy adott csoportot a régi vagy pedig az új kisebbségi kategóriába soroljuk; egyéb tényezők is mérvadóak és megkülönböztetés nélkül alkalmazandóak a régi és új kisebbségekre egyaránt. Ilyenek a szociális-gazdasági, politikai és történelmi tényezők, a múlt gyarmatosító öröksége vagy a diszkrimináció formái, a tény, hogy a kisebbség tagjai tömbben együtt élnek az állam egy adott területén vagy szétszóródva, illetve szórványban, vagy hogy az elkülöníthető jegyekkel rendelkező közösség régóta él egy területen, miközben mások csak mostanában érkeztek. A kisebbségi csoportok, a régi és új kisebbségi csoportok nem egyfajta egyforma monolitok, hanem egymástól nagyon is különböző csoportokból állnak. A kisebbségi jogok katalógusát a történelmi kisebbségek vonatkozásában fogadták el egyéb, a már előzőekben említett pragmatikus tényezők figyelembevételével anélkül, hogy absztrakt módon különbséget tettek volna a különböző kisebbségi csoportok között. Ugyanezen álláspontot kellene alkalmazni, amikor a migrációból eredő új kisebbségi csoportokra kiterjesztik a kisebbségvédelmet.

Egy közös, de megkülönböztetett védelmi rendszer kifejlesztése céljából elengedhetetlen különbséget tenni a *bíróság előtt érvényesíthető jogok* és a *legitim követelések* között. Az első, a *bíróság előtt érvényesíthető* vagy *kikényszeríthető jogok* a jogi normákban kifejezetten biztosított, illetve a jogilag kötelező erejű ítéletekből, például amilyen a strasbourgi bíróság ítéletei, levonható jogokra vonatkoznak. A második, *legitim követelések* olyan igényeket fednek, melyek erőssége kontextuális, sajátos tényezőktől függ. Egy követelés legitimként történő besorolása a régi/új kisebbség dichotómiába nem beszorítható tényezőkön nyugszik, hanem olyan kontextuális tényezőkből indul ki, mint egy területen való tartós jelenlét, a letelepedés típusa (tömb, szórvány vagy szétszóródott), a diszkrimináció valamikori formái, a gyarmatosítás öröksége, a szélesebb társadalom történelméhez vagy gazdaságához történő hozzájárulás és így tovább.

Az alábbi táblázat beazonosítja és megkülönbözteti a jogok és legitim követelések egy csoportját, amelyeket a régi kisebbségek, az új, migrációból eredő kisebbségi csoportok vagy pedig mindkét csoport joggal követelhet. Ez az ábra nagymértékben az Emberi Jogok Európai Bíróságának (továbbiakban strasbourgi bíróság vagy EJEB) igazságszolgáltatásán, illetve egyéb nemzetközi megfigyelő testületek nézetein és véleményén alapul, mint amilyenek az ENSZ Emberi Jogi Tanácsa és a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága.¹⁷

	RÉGI KISEBBSÉGEK		ÚJ KISEBBSÉGEK	
A követelések tipológiája	Kikényszeríthető jog*	Legitim követelés**	Kikényszeríthető jog*	Legitim követelés**
NYELV				
Kisebbségi nyelvhasználat a választott szervezetben	nem	igen (de a hivatalos nyelv ismeretét megkövetelik)	nem	nem (nem indokolt/megva- lósítható)
Kisebbségi nyelvhasználat az állami igazgatásban	nem	igen	nem	nem (nem indokolt/megva- lósítható)

¹⁷ A strasbourgi rendszer különösen megfelel a jelen tanulmány céljainak, mivel az Emberi Jogok Európai Bíróságának ítéletei jogilag kötelező erejűek a szerződő államokra nézve, és ezért befolyásuk is sokkalta hatékonyabb az ENSZ Emberi Jogi Tanácsának nézőpontjaitól vagy a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának véleményeitől. Emellett ezen eszköz földrajzi behatároltsága és a tagállamok közötti magas fokú homogenitás az ENSZ jogeszközeihez képest leegyszerűsíti az alapos vizsgálatnak alárendelt kérdésekkel kapcsolatos konszenzuskeresés folyamatát. A strasbourgi bíróság ítéleteinek teljes szövegéért lásd a bíróság hivatalos honlapját: <<http://www.echr.coe.int/ECHR/EN/Header/Case-Law/HUDOC/HUDOC+database/>>. Az Emberi Jogok Európai Bíróságának jelen tanulmányra nézve releváns ítéleteinek részletes elemzéséért lásd Medda-Windischer 2009.

Kisebbségi nyelvhasználat a bírósági eljárásokban	igen (nem, ha a hivatalos nyelv kielégítő ismerete bizonyított) (EJEB, Kamasinski v. Austria)	igen (még a hivatalos nyelv ismeretének esetében is)	nem (igen, ha a hivatalos nyelv kielégítő ismerete bizonyított)	nem (nem indokolt/megvalósítható)
OKTATÁS				
Államilag támogatott oktatás kisebbségi nyelven/valással	nem (kivéve, ha azt más csoportoknak biztosítják)	igen (az államok legitim módon követelhetik bizonyos elvek/értékek tiszteletben tartását a tananyagban)	nem (kivéve, ha azt más csoportoknak biztosítják)	igen (az államok legitim módon követelhetik bizonyos elvek/értékek tiszteletben tartását a tananyagban)
Kisebbségi nyelvhasználat a közoktatásban	nem (kivéve, ha azt a kezdetekben biztosították, majd eltörölték) (EJEB, Cyprus v. Turkey)	igen (különböző formájú/kontextusú tapasztalati bizonyítékok: Dél-Tirol, Katalónia, Québec stb.) Nagyobb hangsúlyt kap a kisebbségi nyelv ismerete	nem	igen (tapasztalati bizonyíték főként iskolán kívüli osztályok formájában) Nagyobb hangsúlyt kap a hivatalos nyelv ismerete

POLITIKAI RÉSZVÉTEL				
Szavazati jogok (passzív/aktív jogok)	igen (állampolgárság alapján, egyébként nem)		nem (a lakóhely szerinti állampolgársággal nem rendelkező egyének esetében)	igen (legalább helyi szinten)
Döntéshozatali részvétel (pl. biztosított helyek/kvóta/tanácsadó testületek)	nem (a strasbourgi bíróság azonban nem avatkozik közbe, ha a részvétel formáit – küszöb/kvóta alóli mentességet – elismerték) (EJEB, Lindsay v. the U. K.)	igen (tapasztalati bizonyíték/helyi és nemzeti szintű precedensek)	nem (a strasbourgi bíróság azonban nem avatkozik közbe, ha a részvétel formáit – küszöb/kvóta alóli mentességet – elismerték) (EJEB, Lindsay v. the U. K.)	igen (legalább a helyi szinten)
Autonómia (Helyi/területi/regionális)	nem	igen (tapasztalati bizonyíték; Dél-Tirol, Katalónia stb.)	nem	nem (nincs sem tapasztalati bizonyíték, sem pedig idevágó strasbourgi bírósági határozat) (EJEB, Kalifatstaat v. Germany)

* A kikényszeríthető jogok a bíróság (nemzeti és nemzetközi törvényszékek) előtt érvényesíthetőek; közvetlenül kikényszeríthető normákon alapulnak, pl. az Emberi Jogok Európai Egyezménye vagy az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogából közvetetten levonhatóak.

** A legitim követelésekről a többséggel kell tárgyalni, melyek olyan kontextuális tényezőktől függenek, mint a letelepedés típusa (szórvány/tömb), hosszú távú vagy újabb keletű jelenlét, az elmúlt kolonizáció öröksége vagy a diszkrimináció formái, egy ország történelméhez való különös hozzájárulás és így tovább.

A bíróság előtt érvényesíthető jogok és a legitim követelések közötti különbségek tisztázása érdekében példákat a kiegészítő jogokra irányuló igényekkel szemben álló, ún. szimbolikus etnokulturális vitákban találunk, azon vitákban, melyek a kisebbségi csoport identitására vonatkozó olyan szempontokat érintenek, amelyek nincsenek közvetlen hatással egy csoport képességére, hogy kultúráját gyakorolja vagy aszerint éljen. Ilyen szempont lehet kezdve attól, hogyan nevezi el az állam a csoportokat vagy helyeket, azon keresztül, mely történelmi személyiségeket tiszteltek meg azzal, hogy középületeket vagy szobrokat neveztek el róluk, egészen az alapító népek vagy hivatalos nyelvek különleges alkotmányban történő elismeréséig. Ezek a viták az elismerésre irányuló igényekről szólnak: az államközösséget alapító egyik nép (vagy az alapító nép) elismeréséről vagy egy olyan csoport elismeréséről, amely jelentősen hozzájárult ahhoz az ország életéhez, amelyben él.

Ebben a kontextusban a kérdés, hogy a kisebbség nyelvét az ország egyik hivatalos nyelveként fogadják el (vagy a kívánság, hogy megszüntessék vagy megakadályozzák a hivatalos nyelvek kategóriájának együttes használatát), szimbolikusnak tekinthető, jóllehet mindennek komoly befolyása lehetne a kiegészítő nyelvi követelésekre. Ezekben az esetekben a tartósan, hagyományosan az adott területhez kötődő csoportok, a csoportok, amelyek már a „társadalmi szerződés” létrejötte előtti időkben letelepedtek az adott területen vagy pedig alkotmányos nemzeti megállapodást kötöttek a nemzeti csoportokkal, illetve a csoportok, melyek külön hozzájárultak az ország életéhez, amelyben élnek, esetleg akikkel az állam osztozik a múlt diszkriminációs, gyarmatosító, rabszolगतartó örökségében (például az afroamerikaiak az USA-ban, a zsidók Németországban stb.), egyszóval mindezek a csoportok legitimként elismert követeléseket támaszthatnak, és habár azok nem minősülnek *kikényszeríthető jogoknak*, a fenti szempontok miatt sokkal nagyobb súllyal bírnak a többségi csoportokkal folytatott tárgyalások során.

Továbbá, ha a jogi rendelkezések, precedensek vagy kontextuális tényezők homályosak, illetve bizonytalanok annak vonatkozásában, hogy egy sajátos igényt kikényszeríthető jognak vagy pedig legitim követelésnek kell-e tekinteni, az idevágó emberi jogok és kisebbségi jogi rendelkezések, valamint a főbb kisebbségjogi testületek, különösen a strasbourgi bíróság esetjogának elemzésével következtethetünk az általános elvekre. Alkalmassint ha bebizonyosodik, hogy a kisebbségi sokszínűség kezelése valójában amiatt *aszimmetrikus* a többségi csoportokkal szemben, mert a régi és új kisebbségek tagjai a többség tagjaihoz képest sokkal nagyobb nyomásnak vannak kitéve, hogy elfogadják a többségi társadalmat, például a nyelvtudás vagy a minősítések elismerése miatt, az új kisebbségekhez mérten a régi kisebbségek vonatkozásában ez a folyamat *sokkalta több erőbefektetést követel a többség részéről*, vagy más szóval, sokkal inkább *szimmetrikus* mint *aszimmetrikus*.

Ezt az elvet jól illusztrálja a kisebbségi nyelvű oktatásra irányuló követelés: függetlenül attól a tényről, hogy mindkét csoport, a régi és az új kisebbségek is, kötelesek megtanulni a többség hivatalos nyelvét, a kisebbségek által lakott területeken néha a többség tagjainak is kötelezővé tehető a kisebbségi nyelvtanulás (például Dél-Tirolban, ahol az olasz nyelvi közösség tagjai kötelesek a kisebbségben lévő német nyelvet tanulni az iskolában, és bizonyítaniuk kell a kisebbségi nyelvtudást, ha a dél-tiroli tartomány államigazgatásában szeretnének munkát vállalni), miközben ugyanez a kötelezettség, bár Európát tekintve, nem fordul elő az új kisebbségek által sűrűn lakott területek esetében.

Mindezek következtetésében ha bebizonyosodik, hogy a kisebbségi sokszínűség-kezelés valójában azért aszimmetrikus, mert a kisebbségek mind a régi, mind pedig az új kisebbségek tagjai a többségi tagokhoz képest nagyobb nyomásnak vannak kitéve, hogy elfogadják a többségi társadalmat, például a nyelvtudás vagy a minősítések elismerése miatt, akkor a régi kisebbségek vonatkozásában ez az aszimmetria még élesebb, és a többség részéről még több erőbefektetést kíván.

KÖVETKEZTETÉS

A kisebbségi és többségi csoportok, akár csak a régi és új kisebbségek közötti különbségek, lehetnek igen mélyek, de akár nehezen észrevehetőek is. Ami azonban megkülönbözteti valamennyi kisebbségi csoportot, jóllehet csak közvetett módon, az a domináns kultúrától eltérő közös identitás ápolására irányuló óhajuk. Ebben a kontextusban a kultúra nem a sajátos

gyakorlatok, szokások vagy öltözködési módok szinonimája, hanem a közösségi önidentitás szelleme, amely átjárja az élet jóformán minden területét, ideértve a munkát és a gazdasági tevékenységet is. Ez a „mindennapi élet hagyománya” (WHEATLEY 2003: 508).

Sokan aggódnak, különösen a kormánytisztviselők, hogy a kisebbségi jogok, illetve magának a kisebbségvédelemnek a migránsokra történő kiterjesztésével a bevándorlók a hagyományos kisebbségeknek szavatolt hasonló jogok és jogosítványok elismerését követelik majd, ezáltal fenyegetve az egységet és hígítva a régi kisebbségi csoportoknak szánt védelmet. Habár még ha igaz is, hogy a nyugati államokban egyes bevándorlócsoporthoz komoly csoportjogokat kérnek maguknak, nem volna helyes a bevándorlók identitásuk elismerésére irányuló igényét, például az önkormányzatiságra irányuló követelés kifejeződéseként értelmezni (KYMLICKA–OPALSKI 2001: 32–36). A migránsok általában tisztában vannak azzal, hogy amennyiben a befogadó államok által számukra elérhetővé tett lehetőségekhez kívánnak hozzájutni, abban az esetben ezen országok gazdasági és politikai intézményeiben is helyt kell állniuk. Például továbbra is fennáll, hogy a bevándorlóknak az állampolgárság, a kormányzati munkahely vagy a szakmai megbízás feltételeként meg kell tanulniuk a hivatalos nyelvet. Az aktív polgári részvétel és hatékony integráció a legtöbb migráns gazdasági kilátásaira, akárcsak azon általános képességére nézve, hogy részt vegyen a befogadó állam szociális és politikai életében, nélkülözhetetlen. Szemlátomást ez nyitva hagyja annak a lehetőségét, ahogyan azt az etnikai csoportok egyes vezetői remélik, hogy az integrációs politikák csatornát képeznek majd a szeparatista mozgalmak előtt. Kymlicka meglátása szerint azonban ez csak egy hiú ábránd, amely masszívan alábecsüli egy különálló társadalmi kultúra létrehozásához és ápolásához szükséges háttértámogatást: „[e]gy kultúra ápolása nem az évente megrendezésre kerülő etnikai fesztiváloktól vagy a gyermek részére néhány anyanyelven oktatott tantárgytól függ. Ez egy sor közintézmény létrehozásának és fenntartásának kérdése olyan instrumentumok használatán keresztül, melyek a többség által a nemzetépítési programjuk során használt instrumentumokhoz hasonlatosak, például mint amilyen a szabványosított közoktatás és hivatalos nyelvek, ideértve a kormányzati foglalkoztatás nyelvi kritériumait is stb.” (KYMLICKA 1997: 52–56).

Ez ideig nem érkezett bizonyíték egyik főbb nyugati bevándorlási célországból sem annak vonatkozásában, hogy a bevándorlók proszuverenitási politikai tennivalók elfogadását kérték volna, illetve sikert értek volna el

ebben a kérdésben (KYMLICKA 1997). Sőt, ha ilyen kísérletek történtek is, azokat a nemzeti és nemzetközi bíróságok rendre elutasították.¹⁸

Egyértelműen el kell ismerni, hogy bármely döntés, amely a bevándorló háttérű kisebbségeket a kisebbségekre vonatkozó nemzetközi és/vagy nemzeti jogeszközök alkalmazási hatálya alá vonja, politikai döntés kell, hogy legyen. Egy állam azonban, ha komoly szándékot mutat a bevándorlók integrálásával szemben, nem kellene, hogy ellenezze a kisebbségi rendelkezések alkalmazási hatályának új kisebbségekre történő kiterjesztését. Ahogyan azt a korábbiakban tárgyaltuk, ez nem vonná maga után megkülönböztetés nélkül a teljes kisebbségvédelem kiterjesztését valamennyi kisebbségi csoportra nézve, ezzel együtt azonban egy nagyon helyénvaló politikai gesztusnak minősülne, az integrációs politika fontossága egyfajta kihangsúlyozásának és egy erős üzenetnek, miszerint ma már világos, hogy a bevándorló háttérű lakosság a nemzet integrális, bár egyedi része.

Beretka Katinka fordítása

FORRÁSJEGYZÉK

- A nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága
2001a, *Vélemény az Egyesült Királyságról*, ACFC/INF/OP/I(2002)006.
2004b, *Finnország második jelentése*, ACFC/SR/II(2004)012 (Art.3).
2004a, *Vélemény Bosznia-Hercegovináról*, ACFC/INF/OP/I(2005)003.
2001b, *Vélemény Ausztriáról*, ACFC/INF/OP/I/009.
2002a, *Vélemény Németországról*, ACFC/INF/OP/I/008.
2002b, *Vélemény Ukrajnáról*, ACFC/INF/OP/I/010.
- ÅKERMARK Sia Spiliopoulou 2007. Shifts in the Multiple Justifications of Minority Protection = *European Yearbook on Minority Issues* 8.
- BAUBÖCK Rainer, *The Integration of Immigrants*, Report of the 7th Meeting of the Joint Group of Specialists on Migration, Demography and Employment, Council of Europe, Strasbourg, 1994. március 15–17. CDMG(94) 25.
- CAPOTORTI Francesco 1977. *Study on the Rights of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. UN Doc. E/CN.4/Sub.2/384/Rev.1.
- EIDE Asbjørn. *Commentary to the UN Declaration on the Rights of Persons Belonging to National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities*. Working paper submitted to the UN Working Group on Minorities, 6. ülészak, 2000. május 22–26., UN Doc., E/CN.4/Sub.2/AC.5/2000/WP.1.
- EIDE Asbjørn. *Protection of Minorities*. Report submitted to the UN Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, 45. ülészak, 1993. augusztus 10., UN Doc. E/CN.4/Sub.2/1993/34.

¹⁸ Lásd, a *Kalifataat v. Germany*, az Emberi Jogok Európai Bírósága előtt tárgyalt ügyet (EJEB 2006) egy olyan egyesület tilalmáról, melynek célja a kalifátus helyreállítása és a *saría* jogon alapuló Iszlám Állam létrehozása volt Németországban.

- EKÉUS Rolf. *Statement to the OSCE Parliamentary Assembly*. Fifth Annual Winter Meeting, Bécs, 2006. február 23., HCNM.GAL/3/06, 2006. február 24.
- Jog a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság). *Report on Non-Citizens and Minority Rights*, CDL-AD(2007)001, 2007. január 18.
- Európai Bizottság 2005. *A Common Agenda for Integration. Framework for the Integration of Third-Country Nationals in the European Union*. COM(2005) 389.
- Eurostat 2015. *Migration and migrant population statistics*. <http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics>.
- Emberi Jogok Európai Bírósága:
1989. *Kamasinski v. Austria*, december 19-ei ítélet, Series A, No. 168.
2001. *Cyprus v. Turkey*, Appl. No. 25781/94, május 10-ei ítélet.
2006. *Kalifátstaat v. Germany*, Appl. No. 13828/4, december 11-ei határozat.
- Európai Unió. *Directive concerning the status of third-country nationals who are long-term residents*. OJC 109, 2004. január 23.
- Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről 1995a. *List of Declarations, Declaration by Germany*. 1995. május 11., megújítva 1997. szeptember 10-én. <<http://conventions.coe.int>>.
- Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről 1995b. *Explanatory Report of the FCNM* (a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény magyarázó jelentése) <<http://conventions.coe.int>>.
- Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről 1997. *List of Declarations, Declaration by Estonia*. 1997. január 6. <<http://conventions.coe.int>>.
- HOFMANN Rainer 2004. *The Framework Convention at the end of the first cycle of monitoring = Council of Europe (szerk.): Filling the Frame. Five years of monitoring the Framework Convention for the Protection of National Minorities*. Strasbourg
- HOFMANN Rainer 2006. *The Impact of International Norms on the Protection of National Minorities in Europe: The Added Value and Essential Role of the Framework convention for the Protection of National Minorities = Council of Europe Document DH-MIN(2006)18*.
- HRC 1994. *The rights of minorities. General Comment No. 23 (Art. 27)*. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5, 1994. április 8.
- IOM 2015. *World Migration Report 2015*. Geneva
- KYMLICKA Will 1997. *States, Nations and Cultures*. Van Gorcum–Assen
- KYMLICKA Will 2001. *Politics in the Vernacular; Nationalism, Multiculturalism, and Citizenship*. Oxford
- KYMLICKA Will 2007. *Multicultural Odysseys. Navigating the New International Politics of Diversity*. Oxford–New York
- KYMLICKA Will–OPALSKI Magda 2001. (szerk.) *Can Liberal Pluralism be Exported? Western Political Theory and Ethnic Relations in Eastern Europe*. Oxford
- MARKO Joseph 1997. *Equality and Difference: Political and Legal Aspects of Ethnic Group Relations = Franz Matscher (szerk.): Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*, N. P. Engel Verlag, Kehl, Strasbourg, Arlington
- MEDDA-WINDISCHER Roberta 2009. *Old and New Minorities. Reconciling Diversity and Cohesion*. Baden-Baden

- MEDDA-WINDISCHER Roberta 2010. Changing Paradigms in the Traditional Dichotomy of Old and New Minorities = Kristin Henrard (szerk.): *Double Standards Pertaining to Minority Protection*. Leiden
- MURRAY John 1997. Should Immigrants or Roma and Sinti be Regarded as Minorities? = Matscher Franz (szerk.): *Vienna International Encounter on Some Current Issues Regarding the Situation of National Minorities*. Engel Verlag, Kehl, Strasbourg, Arlington
- EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztos. *Policies on integration and diversity in some OSCE participating States*. Exploratory study prepared by the Migration Policy Group, HCNM.GAL/6/06, 2006. július 3.
- UNHCR. *Global Appeal 2015 Update*. <<http://www.unhcr.org/ga15/index.xml>>.
- WALZER Michael 1995. *Pluralism: A Political Perspective* = Kymlicka Will (szerk.): *The Rights of Minority Cultures*. Oxford University Press, Oxford
- WHEATLEY Steven 2003. *Deliberative Democracy and Minorities* = *European Journal of International Law* 14 (3).

Cohesion From the Perspective Of Minority Rights

The application of minority rights instruments have been traditionally applied to old minority groups. This paper will examine to what extent these same instruments are conceptually meaningful to the integration of new minorities stemming from migration. The conviction that minority groups, irrespective of their being old or new minorities, have some basic common claims that can be subsumed under a common definition does not mean that all minority groups have all the same rights and legitimate claims: some have only minimum rights, while others have or should be granted more substantial rights; some can legitimately put forward certain claims – not enforceable rights – that need to be negotiated with the majority, while others should not. The present paper analyses whether it is possible to reconcile the claims of historical minorities and of new groups originating from migration. The paper will ultimately address the question whether it is possible to develop a defensible model for diversity management that reconciles unity and diversity and that overcomes, at the same time, the traditional ‘old-new’ minority dichotomy.

Key words: minorities, diversity governance, social cohesion, new minorities, migration

Stare i nove manjine: tretiranje diverziteta i socijalna kohezija iz aspekta manjinskih prava

Instrumenti manjinskih prava se tradicionalno primenjuju na stare manjinske grupe. Ovaj rad ispituje do koje mere ovi isti instrumenti poseduju konceptualni značaj u integraciji novih manjina koje proističu iz migracionih procesa. Ubeđenje prema kojem manjinske grupe – bez obzira da li one pripadaju starim ili novim manjinama – postavljaju neka osnovna zajednička potraživanja, odnosno koje se mogu dovesti pod istu definiciju, ne znači da svaka manjinska grupa poseduje ista prava i potraživanja: neke od njih imaju tek minimalna prava, dok drugima treba ili bi bilo potrebno obezbediti više suštinskih prava; neke od njih mogu na legitimnim osnovama da postavje ozbiljna očekivanja – i tu se ne radi o pravima koja se mogu ostvariti pred sudom –, koja esencijalno treba da se razmotre sa

većinskim entitetom, dok isto to drugi ne bi trebalo da čine. Studija analizira da li se mogu uskladiti zahtevi istorijskih manjina sa potrebama novih grupa proizašlih iz migracije, te da li se tradicionalna manjinska, odnosno migrantska politika ponašaju kao saveznici u procesu stvaranja pluralističkog društva zasnovanog na principima tolerancije. Konačno, dotaći će se i pitanje da li je moguće ustanoviti prihvatljivi model upravljanja diverzitetom koji bi uspevao da uskladi jedinstvo sa različitostću, a istovremeno da prevaziđe i tradicionalnu dihotomiju „starih” i „novih” manjina.

Cljučne reči: upravljanje diverzitetom, socijalna kohezija, nove manjine, migracija

Beérkezés időpontja: 2016. 05. 09.

Közlésre elfogadva: 2016. 05. 20.