

*Juhász Hajnalka<sup>33</sup>*

## **Nemzeti, nyelvi és vallási identitás védelme az Európa Tanács gyakorlatában**

Korunk egyik legnagyobb kihívása az egyre erősödő globalizáció, amelynek társadalmi, gazdasági hatásai következtében kiemelt jelentőségűvé vált kulturális, nyelvi, vallási identitásunk védelme. Hogyan reagálunk ezekre a gazdasági és társadalmi változásokra? Vajon megvalósult-e az Európai Unióról szóló szerződésben lefektetett<sup>34</sup> és az Unió alapvető értékeit jelképező mottó, az „egység a sokféleségben”? Milyennek képzeljük el a jövő társadalmát, a jövő Európai Unióját? Egy olyan, egymástól elkülönülő közösségnek, amely nincs tisztában egymás értékeivel, és amelyet a sztereotípiák laza köteléke köt össze? Vagy egy olyan hátrányos megkülönböztetésektől mentes társadalmat, amely tiszteli és értéként kezeli az egyén nemzeti, nyelvi, vallási sajátosságait?

Identitásunk természeténél fogva nem tesz minket másokkal egyenlővé, hanem épp ez tesz minket egyedivé, hangsúlyozza a Fehér Könyv a Kultúrák közötti párbeszédéről.<sup>35</sup> Az identitáshoz való jog az emberi jogok egyik alapvető kiindulási pontja, ennek ellenére méltánytalanul kevés figyelmet kapott a nemzetközi irodalomban. Nemzetközi jogi aspektusból az identitás védelme alapvetően az etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitás kategóriáinak védelmének alapul. Az identitás védelmének tisztelete az emberi jogok tiszteletének is alapvető feltétele. Az alábbiakban azt szeretném bemutatni, hogy a különböző nemzetközi szervezetek gondolkodásmódja, különösen az Európa Tanácsé, hogyan épült fel fokozatosan és egyre mélyebben egy olyan logikára, amelyben a nemzeti, nyelvi, vallási identitás védelmével megteremtette az alapot az identitáshoz való jog védelmére.

Elsőként 1966-ban az ENSZ Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmányának 27. szakasza határozza meg az identitás alapvető attribútumait, mégpedig a kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában, amely kimondja, hogy: „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 vállalják és gyakorolják, vagy saját nyelvüket használják,„. Bár az Egységokmány nem mondja ki konkrétan az identitáshoz való jogot, de a szöveg felsorolja az identitás objektív elemeit, és szorgalmazza ezek megtartását, lehetőséget teremtve arra, hogy jóhiszeműen

33 Juhász Hajnalka, közigazgatási tanácsadó, Igazságügyi Minisztérium, Miniszteri Kabinet

34 Az Európai Unióról szóló szerződés 3. cikk (3) bekezdése értelmében: „Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.”

35 Fehér Könyv a Kultúrák közötti párbeszédéről, „Egyenlőként együtt élni méltóságban”, az Európa Tanács külügyminisztereinek 118. ülésén indított program, Strasbourg, 2008. május 07, 16.o.

idesorolják az identitáshoz való jog biztosítását. Ezzel első ízben jelenik meg a nemzetközi jogban az identitáshoz való jog védelme. Az 1990-ben aláírt Párizsi Charta is kimondja az alábbiakat: „Megerősítjük mély meggyőződésünket, hogy a népeink közötti baráti kapcsolatok, valamint a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia megköveteli a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelmét, és ezen identitás előmozdítása feltételeinek megteremtését.”

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet az emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciáján 1990-ben az alábbiakat fogalmazta meg: „A nemzeti kisebbségek tagjainak joguk van etnikai, művelődési, nyelvi vagy vallási identitásuk szabad kinyilvánítására, ápolására és fejlesztésére, kultúrájuk ápolására és fejlesztésére minden területen, attól való aggodalom nélkül, hogy akaratum ellenére megkísérlik asszimilálni őket.” Az Európai Együttműködési és Biztonsági Szervezet az 1990-es koppenhágai, valamint a 1991-es genfi dokumentumában is felvetette az identitás kérdéskörét arra vonatkozóan, hogy a tagállamok tegyenek erőfeszítéseket a történelmi és területi körülményeknek megfelelő közigazgatási vagy helyi autonómia alkalmazására a nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának kifejezéséért.

Itt szükséges röviden említést tenni az Európa Tanács által 1993-ban megfogalmazott koppenhágai kritériumairól, kiemelkedő jelentőségükről, amelyek a kisebbségek tiszteletét és védelmét írták elő az Európai Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára. Azonban a koppenhágai kritériumok azt a gyakorlati problémát vetik fel, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme felett az Európai Unió a csatlakozás előtt és a csatlakozás folyamán őrködik, azt követően már nem. Ennek következtében kialakul az ún. *kettős mérce*, egy eltérő kisebbségvédelmi szint az újonnan csatlakozó és a régi tagállamok között. Ennek következményeként az adott államnak csak addig kell ennek a kisebbségvédelmi szintnek megfelelnie, amíg tagállammá nem válik az Európai Unióban.

Visszatérve a fenti értékekre – nevezetesen a nemzeti, nyelvi vagy vallási identitás védelmére – fontos megemlíteni az 1992-es ENSZ Nyilatkozatot a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (továbbiakban ENSZ Nyilatkozat), amely egy újabb előrelépést jelentett a nemzeti kisebbségek identitáshoz való jogának elismerésében. Az ENSZ Nyilatkozat 1. szakasz (1). bek. kimondja: „Az államok a saját területükön védik a kisebbségek létezését és nemzeti vagy etnikai, kulturális, vallási és nyelvi identitását, valamint ösztönzik ezen identitás előmozdításának feltételeit.”

A fentiek alapján körvonalazódni látszik, hogy az identitáshoz való jog, valamint az identitást alapvetően meghatározó elemek – nemzeti, etnikai, vallási, nyelvi – védelme kezdetektől fogva megjelenik a nemzetközi szervezetek gondolkodásmódjában. Azonban a felsorolt nemzetközi szervezetek közül a nemzeti kisebbségek identitásának védelmében legmesszebb mégis az Európa Tanács jutott.

Az 1994-es Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (továbbiakban Keretegyezmény) kiemelkedő érdeme, hogy az identitás védelmét a nemzetközi jog erejével mondta ki. A Keretegyezmény 5. cikk (1) bek. értelmében: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy támogatják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára kultúrájuk megőrzését és fejlesztését, úgyszintén identitásuknak, nevezetesen vallásuk, nyelvük, hagyományaik és kulturális örökségük megőrzésének feltételeit.” Az 5. cikk lényegében annak biztosítását célozza, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek megtarthassák és fejleszthessék kultúrájukat és megőrizzék identitásukat.

Az etnikai, kulturális, nyelvi, vallási identitás iránti toleranciát mondja ki a Keretegyezmény 6. cikkely (1.) bekezdése: „A Felek bátorítják a tolerancia és kultúrák közötti párbeszéd szándékát, valamint hatékony intézkedéseket hoznak, hogy előmozdítsák minden, területükön élő személy közötti kölcsönös tiszteletet, megértést és együttműködést, kiváltképpen az oktatás, a kultúra és a tömegkommunikációs eszközök területén, tekintet nélkül e személyek etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitására.” A Keretegyezmény 6. cikkelye a nemzeti kisebbség identitás tudatának a már fent idézett négy alapvető elemét erősíti meg, nevezetesen az etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitást. Ezen cikkely alapvető célja, hogy elősegítse a toleranciát és a kultúrák közötti párbeszédet a nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási csoportokhoz tartozó személyek közötti határok megszüntetésével.

Érdeemes megemlíteni még a 17. cikkely (1.) bekezdését, amely értelmében: „A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy szabadon és békésen határokon átnyúló kapcsolatokat hozzanak létre és tartsanak fenn olyan személyekkel, akik törvényesen tartózkodnak más államokban, kiváltképpen olyanokkal, akikkel etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásukban osztoznak, vagy kulturális örökségük közös.”

Fontos hangsúlyozni, hogy a kisebbségek védelme nem lehet egyetlen állam kizárólagos belügye, a nemzetközi együttműködés nélkülözhetetlen e téren az emberi jogok védelmével egyetemben. Ennek ellenére a Keretegyezmény nem határozza meg és nem konkretizálja, hogy mit kell tennie egy államnak, milyen jogokat kell a kisebbségei számára biztosítani annak érdekében, hogy identitásukat megőrizhessék. Nehézséget okoz az is, hogy bár a Keretegyezmény végrehajtása és betartása felett a Tanácsadó Testület őrökdi, annak tagállamai általi megsértése esetén nem lehet nemzetközi bírósághoz fordulni.

A nemzeti kisebbségek problémáira leginkább fogékony Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése tevékenységének köszönhetően jelentek meg a kisebbségvédelmi garanciák. A Parlamenti Közgyűlés által elfogadott ajánlások nem bírnak kötelező jogi erővel, de a bennük foglaltak teljesítését az új tagfelvételi kérelmek elbírálásánál hangsúlyosan figyelembe veszik.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése a kezdetektől fogva úgy ítélte meg, hogy a kulturális, nyelvi és vallási sokféleség tiszteletben tartása és

annak ösztönzése alapvető fontosságú. Azonban kérdés, hogy a gyakorlatban képesek vagyunk-e megvédeni és előmozdítani az ajánlásokban lefektetettek szerinti nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi identitások tiszteletét és védelmét.

Kiemelkedő jelentőséggel bír az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) sz. ajánlása az Emberi Jogok Európai Egyezményének a nemzeti kisebbségek jogairól szóló kiegészítő jegyzőkönyvről, amelynek a 3. szakasz 1. bekezdése előírja, hogy „Minden nemzeti kisebbséghez tartozónak meg van az a joga, hogy vallási, etnikai, nyelvi vagy kulturális identitását teljes szabadságban kifejezze, megtartsa és fejlessze, minden akarata elleni asszimilációs kísérlettől mentesen”.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének gyakorlatában az identitáshoz való jog védelme szintén megjelenik a 1735. (2006) számú „A nemzet fogalma” című ajánlásában, amely hangsúlyozza, hogy a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzésével kapcsolatos legfontosabb szerep arra az államra hárul, amelynek a nemzeti kisebbség tagjai az állampolgárai. Ennek megfelelően felszólítja az államokat, hogy fogadjanak el olyan jogszabályokat és intézkedéseket, amelyek elismerik a hagyományos nemzeti kisebbségeket, és ezeket jóhiszeműen alkalmazzák.

Azonban az identitáshoz való jog explicit kimondása elsőként az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének gyakorlatában az ún. Kalmár-jelentéssel valósult meg az „A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” címmel elfogadott 1985. (2014) számú határozatával (továbbiakban Kalmár-jelentés). Az Európa Tanács a munkával Kalmár Ferenc országgyűlési képviselőt bízta meg, aki közel két évet szentelt a kontinensen élő nemzeti kisebbségek helyzetének, a rájuk vonatkozó jogi szabályozás feltérképezésével, amelynek eredményeként készítette el a nemzeti kisebbségek helyzetéről szóló jelentését. A határozat hivatkozik a Keretegyezmény már idézett 5. cikkére, amely többek között kimondja a tagállamok kötelezettségét a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitásának védelmére vonatkozóan. A Kalmár-jelentés szerint a kisebbségi nyelvi jogok képezik az egyéni identitás megőrzésének alapvető elemét. A Kalmár-jelentés indoklása nagymértékben épít a Keretegyezményre és annak kommentárjára.

A Kalmár-jelentés az anyanyelvi alapú oktatást a kisebbségek identitásformálásához szükséges eszközének tekinti. A kisebbségi nyelv, mint anyanyelv, valamint az anyanyelven történő tanuláshoz való jog biztosítása vonatkozásában a Kalmár-jelentés számos nemzetközi dokumentumot, korábbi Európa tanácsi ajánlást is felidéz és elemez. Felhívja a figyelmet arra is, hogy az integrációs politikák az oktatásban könnyen vezethetnek asszimilációhoz. Ezen gondolatmenet alapján szólítja fel a Kalmár-jelentés az államokat arra, hogy a nemzeti kisebbségek igényeit szem előtt tartva olyan oktatáspolitikát fogalmazzanak meg, amely biztosítani tudja – specifikus oktatási rendszereken és intézményeken keresztül – az anyanyelven történő oktatást, valamint kimondja a kisebbségek anyanyelvi oktatásához való jogot. Továbbá javasolja a tagállamok számára, hogy tegyék meg a szüksé-

ges lépéseket az anyanyelven való oktatás folytonosságának biztosítására a középfokú oktatásban és a felsőfokú oktatásban egyaránt, biztosítva ezzel a folytonosságot.

A Kalmár-jelentés az emberi méltóság részét képező identitás tiszteletben tartását mind az egyének, mind a közösség számára kiemelkedő jelentőségűnek tartja. Az identitáshoz való jog ilyen megfogalmazása újdonságnak számít az Európa Tanács gyakorlatában. Az identitás védelme, megőrzése szempontjából a jelentés kulcsfontosságúnak tartja, hogy az államok tevőleges magatartást tanúsítsanak. A Kalmár-jelentés felszólítja a tagállamokat, hogy biztosítsák a nemzeti kisebbségek jogát saját identitásuk megőrzéséhez, védelméhez és előmozdításához. Ehhez kapcsolódóan követelményként fogalmazza meg az államok számára, hogy tegyék meg a szükséges lépéseket a nemzeti kisebbségek társadalmi, gazdasági és kulturális életben, valamint közügyekben való hatékony részvételére.

Ahogy említésre került, a Keretegyezmény a vallást, a nyelvet, a hagyományokat és a kulturális örökséget tekinti az identitás elemeinek. A jelentés felszólítja a tagállamokat, hogy tartózkodjanak a nemzeti kisebbségek akaratuk ellenére történő asszimilációját célzó politikák és gyakorlatok elfogadásától. A jelentés kiemeli, hogy a nemzeti közösségeknek jobban kell integrálódniuk a társadalom nagyobb csoportjaiba, – de mint közösség és nem egyénileg – azonban az integrációs politikák nem vezethetnek kényszerű asszimilációhoz. A határozat a nemzeti kisebbségek identitásának megőrzéséhez szükséges jogok széles skáláját elemzi és kibontja, amellyel hozzáadott értéket képvisel a korábbi határozatok, ajánlásokhoz képest. A nyelvi jogok, az oktatás, a politikai és a közéletben való hatékony részvétel területén javasol intézkedéseket az államok részére, amelyeket ennek következtében remélhetőleg a Parlamenti Közgyűlés figyelmének homlokterébe kerülnek.

Az identitás kérdésköre kapcsán érdemes megemlíteni, hogy érdekes megközelítést vázol fel cikkében Fábíán Gyula. Álláspontja szerint ahhoz, hogy az identitás megvédéséről beszéljünk, a kisebbséghez tartozóknak ki kell nyilvánítaniuk hovatartozásukat.<sup>36</sup> Éppen ezért véleménye szerint valójában a bevallott identitás megőrzéséhez való jogról kell beszélni. Azonban hangsúlyozza: nem szabad arról megfeledkezni, hogy a bevallott identitás csak a működő demokráciában és a jogállam keretei között kockázatmentes, ugyanis a diktatórikus vagy fajgyűlölő rendszerek esetében az ilyen bevallás megkülönböztetéshez vezethet.<sup>37</sup>

A vallási identitás kérdéskörében érdemes beszélni a *Leyla Şahin kontra Törökország*<sup>38</sup> ügyben az Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) Nagytanács által 2005-ben hozott ítéletéről. Az EJEB az iszlám egyes irányzatai által előírt fejkendő viselésének korlátozására irányuló szabályoknak az

36 Fábíán Gyula, *Az identitáshoz való jog Romániában, a lakosságnylvántartás tükrében, Kisebbségkutatás*, 2002. 4. szám, [http://www.hhrf.org/kisebbssegkutataskk\\_2002\\_04/cikk.php?id=448](http://www.hhrf.org/kisebbssegkutataskk_2002_04/cikk.php?id=448)

37 *Ibid.*

38 *Leyla Şahin v. Törökország*, ECHR 10/11/2005.

Emberi Jogok Európai Egyezményével (továbbá EJEE) való összeegyeztethetőségét vizsgálta.

Az EJEE 9. cikkelye kimondja, hogy „Mindenkinek joga van a gondolat-, a lelkiismeret- és vallásszabadsághoz; ez a jog magában foglalja a vallás vagy meggyőződés megváltoztatásának szabadságát, valamint a vallásnak vagy meggyőződésnek mind egyénileg, mind együttesen, mind a nyilvánosság előtt, mind a magánéletben istentisztelet, oktatás és szertartások végzése útján való kifejezésre juttatásának jogát”. Ennek függvényében különösen érdekes „megközelítést” képvisel az EJEB alábbiakban vázolt ítélete.

Leyla Şahin az Isztambuli Egyetem orvostanhallgatója volt, tanulmányai során hagyományos fejkendőt viselt. 1998 februárjában az egyetem rektora körlevelet adott ki, amely tartalmazta, hogy azok a hallgatók, akiknek a fejét ruházat fedi, illetve akik szakállt viselnek, nem vehetnek részt az órákon, és nem tartózkodhatnak az egyetemi termekben. A körlevél értelmében azokat a diákokat, akik ezeket az előírásokat megsértik, az egyetem fegyelmi eljárás alá vonja. Ezt követően Şahintól megtagadták az írásbeli vizsgákon, előadásokon való részvételt. Şahin felülvizsgálati kérelmét az illetékes bíróság elutasította a körlevélre vonatkozóan azzal az indokkal, hogy az intézményvezető a felsőoktatási törvény értelmében rendelkezhet az egyetemen viselhető öltözékekről a rendfenntartás érdekében. Később Şahinnal szemben fegyelmi eljárás indult, a fegyelmi eljárások következményeként Şahint felfüggesztették, arra való tekintet nélkül, hogy Şahin semmilyen jellegű vallási propagandát nem folytatott az egyetemen és kiváló tanuló volt.

Fontos kitérni az ügy kapcsán, hogy Törökország alkotmányának 2. cikke értelmében demokratikus, szekularizált, szociális jogállam. Törökországban 1981 óta tilos a muszlim fátyol viselése az állami oktatási intézményekben, amely az oktatókra is vonatkozik. Ezt követően 1982-ben az egyetemeken is megtiltották a fejkendő viseletét. A török Alkotmánybíróság megállapította, hogy a vallásszabadság nem azonosítható valamely vallási jelentőségű ruhadarab viselésének jogával. Az Alkotmánybíróság álláspontja szerint a vallás kinyilvánításának joga a közérdek alapján, a szekularizmus védelmében korlátozható, ha kilép az egyéni meggyőződés szférájából.

Az EJEB elismerte Törökország széleskörű mérlegelési lehetőségét, és az intézkedést, nevezetesen a fejkendő viselésének tilalmát, ésszerűnek és arányosnak találta, amely összefüggésben áll a szekularizmus védelmével. Az EJEB ítéletében megállapította, hogy Şahin a fejkendőt saját döntése, nem családi vagy más kényszer alapján viselte.

Az EJEB helyben hagyta a tilalmat és kijelentette, hogy „egy demokratikus társadalomban, amelyben különböző vallások élnek együtt, szükséges lehet korlátozni az egyén vallásának vagy meggyőződésének kifejezését annak érdekében, hogy a különböző csoportok érdekei egymással összeegyeztethetők legyenek és biztosítható legyen, hogy mindenki meggyőződését tiszteletben tartják.”<sup>39</sup> Az EJEB több korábbi döntésére hivatkozva megállá-

---

<sup>39</sup> Leyla Şahin v. Törökország, ECHR 10/11/2005.

pította, hogy a fejkendőnek térítő hatása is lehet. Ezért ahol a lakosság nagy többsége egy meghatározott vallást követ, az államnak az egyetemek vonatkozásában joga van megakadályozni, hogy egyes fundamentalista mozgalmak nyomást fejtsenek ki azokra, akik nem gyakorolják vallásukat vagy más felekezethez tartoznak.

AZ EJEB mindezek alapján arra a következtetésre jutott, hogy a korlátozás indokolt és arányos volt a szekularizált Törökországban, valamint hogy nem minősül a vallásszabadság aránytalan korlátozásának, ezért Törökország a szabályozással nem sértette meg az EJEE 9. cikkét. A Bíróság döntésével egyfajta állásfoglalást is tett arra vonatkozóan, hogy a fejkendő szélsőséges politikai mozgalmak jelképének tekinthető, amelyek „az egész társadalomra akarják ráerőltetni vallási jelképeiket és a vallási tételekre alapuló társadalom-felfogásukat.”<sup>40</sup> Az ügyben tehát tisztán az állam alkotmányos identitásából levezetett követelmény, a szekularizmus elvének érvényesítése került szembe az egyén vallási szabadságával,<sup>41</sup> kvázi vallási identitásával. Az EJEB meglepően úgy foglalt állást, hogy a fejkendő tilalma a török egyetemeken a török szekularizmus és ezzel az alkotmányos rend annyira lényeges következménye, hogy a demokratikus társadalom védelme érdekében szükségesnek és arányosnak tűnhet. Schanda Balázs is hangsúlyozza, hogy az elutasító megközelítés hátterében erősen kérdéses maradt, hogy más európai állam esetében ugyanígy járna-e el az EJEB vagy sem.<sup>42</sup>

Zárásul szeretném idézi Romano Prodi<sup>43</sup>, az Európai Bizottság volt elnöke beszédéből „Nekünk az Európai Unióban, kvázi alkotmányos kötelezettségünk a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartása. [...] Ezért vagyunk például 1983 óta aktívak a regionális és kisebbségi nyelvek támogatásában. Hisszük, hogy az, hogy segítjük polgárainkat identitásuk ezen elemeinek megtartásában, kulcsfontosságú ahhoz, hogy megnyerjük elfogadásukat az európai integráció folyamatai, a világot átszövő globalizáció mellett, ezzel is megőrizve a társadalmi harmóniát. A feszültségeket egyedül azzal lehet csökkenteni, és azzal lehet elkerülni a nemzeti kisebbségeket érintő konfliktusokat, hogy a kisebbségek érezzék, teljes szabadságban kiteljesíthetik identitásukat, és még ha fel is kell adniuk önálló államuk megteremtését, nyitva áll az út, hogy számos törekvésüket megvalósítsák.”

---

40 Ibid.

41 Schanda Balázs, Cziziné Schlosser Annamária, Újabb fejlemények az Európai Emberi Jogi Bíróság vallásszabadsággal kapcsolatos gyakorlatában, *Iustum Aequum Salutare* V. 2009/2, 67-68.

42 Ibid.

43 Romano Prodi 1999 és 2004 között volt az Európai Bizottság elnöke.