



Kisebbségi dosszié: Hágai Ajánlások

írta BOZÓKI Antal
az Árgus Intézőbizottságának elnöke

Milyen oktatási jogai vannak a nemzeti kisebbségeknek?

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) nemzeti kisebbségi főbiztosának (HCNM) a nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló 1996. októberi úgynevezett Hágai Ajánlásai

A nemzeti kisebbségi főbiztos tisztét az (akkor még Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet - EBEÉ) 1992. július 9-én és 10-én megtartott helsinki csúcs eredményeként hozták létre annak érdekében, hogy az (etnikai) összetűzések "a lehető legkorábbi szakaszban megelőzhetőek legyenek". A tisztséget 1993. január 1-je óta Max van der Stoep (korábban Hollandia külügyminisztere) látja el. Hivatala szerint nem felügyelő szerv, de az adott tárgykörre vonatkozó ajánlásainak elvi elemzési keretétől és megalapozásául a tagállamok által elfogadott nemzetközi normákat alkalmazza.

Fontos ezzel kapcsolatban kiemelni, hogy valamennyi EBESZ-tagállam kötelezettséget vállalt a szervezet állam- és kormányfői értekezleteinek záróokmányaiból, a szervezet testületei ajánlásainak, valamint emberi jogi értekezleteinek dokumentumaiból eredő feladatok megvalósítására a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatban is. Valamennyi EBESZ-államra az ENSZ emberi jogi -beleértve a kisebbségjogi - határozatai úgyszintén kötelezettségeket rónak, de az EBESZ-államok többségét az Európa Tanács normái is kötik. Az ajánlások a nemzetközi jogban az úgynevezett puha (nem kötelező érvényű) normák közé tartoznak, amelyek az államok számára inkább politikai és erkölcsi kötelezettségeket rónak, az egyezményektől eltérően, amelyek az ún. kemény (kötelező érvényű) normákat tartalmazzák. Az EBESZ-ben azonban az ajánlások megvalósítását is figyelemmel kísérik - ebben az esetben a nemzeti kisebbségi főbiztos -, és jelentést készítenek az egyes államoknak a témával kapcsolatos viszonyulásáról és gyakorlatáról. Az EBESZ állandó tanácsa 2000. november 10-i ülésén felvette a Jugoszláv Szövetségi Köztársaságot a szervezet tagjai közé. Ez azt is jelenti, hogy Jugoszláviának is alkalmaznia kell a nemzeti kisebbségi főbiztos által megfogalmazott ajánlásokat.

Oktatási/nevelési jogok

A főbiztos figyelmét felkeltették a kisebbség oktatásügyi, de különösen a kisebbség nyelvi nevelési/oktatási témák, mert szerinte "Világos, hogy az oktatás rendkívül fontos elem a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek azonosságtudatának megőrzésében és elmélyítésében." Ezt szem előtt tartva 1995 őszén felkérte az 1993-ban alapított Interetnikai Kapcsolatok Alapítványát, hogy tanácskozzon egy nemzetközileg is elismert szakértők szűkebb csoportjával az EBESZ kisebbségi oktatási/nevelési jogok alkalmazására vonatkozó ajánlásainak elkészítése céljából.

A nemkormányzati szervezetkén működő alapítvány több szakértői találkozót hívott össze, ezek közül kettő Hágában zajlott. A tanácskozásokba bevont szakemberek a témához kapcsolódó különféle területeket képviseltek: nemzetközi jogászok, a kisebbségek helyzetére és szükségleteire szakosodott dániai, finnországi, hollandiai, magyarországi, nagy-britanniai és norvégiai nyelvészek, oktatási szakemberek voltak.

Munkájuk eredményként 1996 októberében megszületett Nemzeti Kisebbségek Oktatási Jogairól szóló Ajánlások egyértelmű nyelvezetet használva tesznek kísérletet arra, hogy tisztázzák azon kisebbségi oktatási jogok tartalmát, melyek általában azokban a helyzetekben alkalmazhatóak, melyekkel a főbiztos szembesülhet. A normákat is úgy fogalmazták meg, hogy biztosítsák összefüggésüket az alkalmazás során.

Az összesen 21 pontból álló Ajánlások 8 alfejezetre tagolódnak. Ez a tagolás a gyakorlatban felmerülő oktatási problémák figyelembevételével készült. Az ajánlások részletesebb magyarázatát, melyekben a releváns nemzetközi normák és a rájuk való konkrét utalások találhatóak, a kapcsolódó Értelmező Megjegyzések tartalmazzák. Mindkét dokumentum (magyar) nyelvű teljes szövege (is) megtalálható a nemzeti kisebbségi főbiztos internetes honlapján:

<http://www.osce.org/hcnm/documents/index.htm>.

Az identitás védelme

A Hágai Ajánlások kidolgozása során megállapították, hogy valamennyi hatályos nemzetközi jogi dokumentum különböző mértékben deklarálja a kisebbségeknek azt a jogát, hogy anyanyelvük a kollektív identitás megőrzését szolgálja. Ez a jog mindenekelőtt az oktatás révén gyakorolható.

A dokumentumok hangsúlyozzák, hogy a kisebbségi nyelv révén a kollektív identitás megőrzésének jogát egyensúlyba kell hozni azzal a felelősséggel, amit a szélesebb társadalomba való integrálódás és az abban való részvétel jelent. Az integráció mind a szélesebb társadalom, mind pedig az állami nyelv(ek) alapos elsajátítását igényli. A tolerancia és a pluralizmus előmozdítása is fontos tényezői ennek az egyensúlynak.

A munkában részt vevő szakemberek szerint "a kisebbségi nyelvű oktatásra vonatkozó nemzetközi emberi jogi dokumentumok némileg homályosak és általánosak". Hiányoznak a kellő utalások ezen oktatás fokozataira, azt sem határozzák meg, hogy az anyanyelvi oktatás milyen szintjét kell a kisebbségek számára biztosítani és milyen eszközökkel.

Arra a megállapításra jutottak, hogy függetlenül az államok saját lehetőségeiből eredő megközelítés színvonalától, a nemzeti kisebbségek etnikai kulturális, nyelvi és felekezeti identitásának védelmére hozott intézkedéseket nem lehet tetszőleges módon megvalósítani. Az államok kötelesek a nemzeti kisebbségek szükségleteit úgy figyelembe venni, ahogy az adott közösségek azt következetesen kifejezésre juttatják és demonstrálják.

Rámutatnak továbbá, hogy a nemzeti kisebbségek követeléseit méltányosak kell hogy legyenek. Olyan jogos tényezőket kell figyelembe venniük, mint létszámuk, népsűrűségük egy adott régióban (vagy régiókban), de azt a képességüket is, hogy e szolgáltatások és lehetőségek fenntartásához hosszabb időn keresztül hozzá tudnak járulni.

Az ajánlások által az EBESZ-államok arra kaptak bátorítást, hogy támogatólag közelítsék meg a kisebbségi jogokat, vagyis az emberi jogok területén vállalt kötelezettségek teljesítéséről tartott koppenhágai értekezleten (1990) - amelyet hivatalosan az EBEÉ II. emberi jogi konferenciája néven tartanak nyilván - elfogadott ún. Koppenhágai Okmány 31. pontja (IV. rész) szellemében. E pont a nemzeti kisebbségek számára teljes egyenlőséget biztosító különleges intézkedések foganatosítására buzdítja az államokat. Ennek az okmánynak a 33. pontja ugyanebben az értelemben azt követeli, hogy az államok a területükön élő nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitástudatát védje, és teremtsen meg identitásuk előmozdításának feltételeit.

Ugyancsak a Koppenhágai Okmány 35. pontja szellemében az államoknak ösztönözniük kell a szülők

helyi és regionális szintű bevonását, akárcsak a nemzeti kisebbségeket képviselő intézmények hatékony részvételét az oktatási folyamatban (beleértve a kisebbségekre vonatkozó tantervfejlesztési folyamatot). Ez a dokumentum hangsúlyozza továbbá a nemzeti kisebbségek tagjai közügyekben való hatékony részvételének fontosságát, beleértve a saját identitásuk védelmére és elősegítésére vonatkozó ügyeket.

Jog a saját intézményekre

Az ajánlások szerint az államnak el kell ismernie a nemzeti kisebbségek jogát saját intézmények, köztük oktatási intézmények alapítására és fenntartására, mivel arra a nemzetközi jog kellő alapot ad. Mindazonáltal az államnak jogában áll - a törvényeivel összhangban - ezt a folyamatot adminisztratív szempontból nyomon követni, nem akadályozhatja meg azonban e jogok gyakorlását olyan indokolatlan adminisztratív követelések támasztásával, melyek gyakorlatilag lehetetlenné tehetnék a nemzeti kisebbségek számára a saját oktatási intézményeik létrehozását.

Kiemelik továbbá, hogy - habár az államoknak nincs formális kötelezettségük az anyagi támogatást illetően - nem szabad ezeket a magánintézményeket megakadályozniuk abban, hogy minden hazai és nemzetközi forrást felkutassanak.

Az értelmező megjegyzésekben a szakértők rámutattak továbbá, hogy a kisebbségi nyelvi oktatásra vonatkozó nemzetközi dokumentumok szerint a kisebbségeknek nemcsak az a joguk, hogy identitásukat az anyanyelv közege révén megőrizzék, hanem az is, hogy integrálódjanak és részt vegyenek a szélesebb államközösségi társadalomban azáltal, hogy az állam nyelvét megtanulják.

A fentiek fényében az EBESZ-tagállamok nemzeti kisebbségeinek többnyelvűvé válása úgy tekinthető, mint a nemzeti kisebbségek védelméhez és integrációjához kapcsolódó nemzetközi dokumentumok céljainak elérését szolgáló leghatékonyabb eszköz. Az alap- és középfokú oktatásra vonatkozó ajánlások irányadóként szolgálnak a kisebbségi nyelvi nevelés politikájában és a rá vonatkozó programok fejlesztésében. A szakértők szerint ezt a megközelítést a pedagógiai kutatások is igazolják, amelyek egyúttal a mérvadó nemzetközi normák valóságghû tolmácsolását is képezik.

Rámutattak továbbá, hogy a tananyagot kizárólag a hivatalos nyelven tanító, a kisebbséghez tartozó gyermekeket a többségekkel egy osztályba integráló megközelítések nincsenek összhangban a nemzetközi normákkal. Ez vonatkozik a különálló iskolákra is, amelyekben valamennyi tantárgy oktatása és a nevelési folyamat egésze kizárólag a kisebbségi anyanyelven történik, a többségi nyelvet vagy egyáltalán, nem vagy csak minimális mértékben tanítják.

Jog az anyanyelvi oktatásra

Az értelmező megjegyzések felhívják a figyelmet a Koppenhágai Okmány 34. pontjára, amely szerint a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek joga, hogy anyanyelvüket tanulhassák, hogy az iskolai oktatás nyelve az anyanyelv legyen. Ebből következik az a jog is, hogy a szakiskolákban a szaktantárgyakat anyanyelvükön tanulhatják. Az egyenlőség és megkülönböztetéstől való mentesség jegyében az EBESZ-tagállamoknak biztosítaniuk kell az ilyen képzés elérhetőségét ott, ahol ez erre vonatkozó igényeiket kinyilvánították, és létszámuk ezt igazolja.

A dokumentum szerint előnyös lenne, ha a kisebbségi szakiskolák végzettjei szakmai tevékenységüket a hivatalos nyelven is képesek lennének folytatni. Ez biztosíthatja számukra azt, hogy azon a régió kívül, ahol a kisebbség koncentrálódik, az ország más területein is munkát vállalhassanak. Az idézett okmány ugyanezen pontja szerint - az előzőekhez hasonlóan - a nemzeti kisebbségeknek joguk van ahhoz, hogy

anyanyelvüket tanulják, illetve hogy az iskolai oktatás nyelve az anyanyelv legyen. Ebből következik, hogy a nemzeti kisebbségeknek joguk van az anyanyelvi felsőoktatáshoz. Ebben az esetben is egyfelől az egyenlő elérhetőség és diszkrimináció-mentesség elveit, másfelől, a közösség igényeit és a szokásos létszámszerű indokoltságot kell figyelembe venni. Állami támogatás hiányában a kisebbségeknek saját intézményeinek létesítését érintő szabadságát nem szabad korlátozni.

Ugyanennek a dokumentumnak a 33. pontja kiemeli, hogy az államnak nemcsak a kisebbségek identitásának megvédésében van szerepe, hanem az identitás elősegítésében is. Ennek megfelelően az államoknak mérlegelniük kell, hogy a felsőoktatást kisebbségi nyelven elérhetővé tegyék, ahol erre az igényt kinyilvánították, és azt a létszám igazolja. Ebben a megközelítésben az anyanyelven folyó felsőoktatás nem korlátozódhat csak a tanárképzésre.

Az értelmező megjegyzések hangsúlyozzák azt is, hogy a kisebbségi nyelven folyó felsőoktatás biztosítása nem egyenlő a párhuzamos felépítmények létrehozásával. Sőt, az egyetemi szintű párhuzamos oktatási intézmények létrehozása elősegítheti a kisebbségnek a többségtől való elszigetelődését. Ezzel kapcsolatban rámutatnak, hogy az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatának 26. pontja szerint az oktatás célja a nemzeti, faji és vallási csoportok közötti megértés, türelem és barátság elősegítése. Ennek szellemében, valamint az integrációra törekedve, a többség és a kisebbség szellemi és kulturális fejlődése elkülönülten nem mehet végbe.

A tantervekkel kapcsolatban az értelmező magyarázatok kiemelik az államok kötelezettségét, hogy az iskolai tantervben helyet biztosítsanak az országhatárokon belül élő különböző kisebbségek történelmének, hagyományainak tanítása számára. A dokumentum szerint az állami szervek ezt maguk is megtehetik (az érintett kisebbség részvétele nélkül), ez a megközelítés azonban nem tanácsos, illetve káros lehet. A dokumentum végezetül rámutat, hogy a kisebbségi nyelvek oktatásával foglalkozó tantervfejlesztési központok létrehozása elősegítheti a kisebbségek részvételét a döntéshozatali folyamatokban, különösen azokban az esetekben, amelyek közvetlenül érintik őket. Ez a kettős folyamat biztosíthatná annak minőségét és szakmaiságát.

A kisebbségek oktatáshoz fűződő jogai továbbra is kényes témának számítanak számos EBESZ-tagállamban. Az oktatási folyamat azonban olyan képességekkel rendelkezik, amelyek hatékonyan befolyásolják és erősítik a résztvevő államokon belül élő különböző közösségek közötti kölcsönös tiszteletet és megértést, mutatnak rá az ajánlásokban.

Az ajánlások készítői végezetül kifejezték reményüket, hogy - mivel a kisebbségek oktatási problémái napjainkban is kényes témának számítanak, és mivel "a különböző nemzetközi emberi jogi dokumentumokban lefektetett normák kissé homályosak és általános jellegűek" -, az ajánlás kidolgozása bizonyára elősegíti a kisebbségi oktatási jogok kérdésének jobb megértését és megközelítését. Ezért a Hágai Ajánlások nem kívánnak a téma minden részletére kitérni, inkább olyan általános keretként szolgálnak, amely segítheti az államokat a kisebbségi oktatáspolitikai fejlesztésében. A kisebbségi oktatásügyben dolgozóknak pedig hasznos útmutatások és (nemzetközi jogi) hivatkozási alapok lehetnek.

írta BOZÓKI Antal

A nemzeti kisebbségek oktatási jogairól szóló hágai ajánlások

A nemzetközi jogi dokumentumok szelleme

- 1) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek identitás-megőrzési joga teljes egészében csak úgy valósulhat meg, ha az oktatási folyamat során anyanyelvüket kellő mértékben elsajátíthatják. Ugyanakkor a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek felelőssége integrálódni a szélesebb társadalmi közösségbe a hivatalos nyelv kellő mértékű elsajátítása által.
- 2) Azon nemzetközi dokumentumok alkalmazása során, amelyek a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára jelentőséggel bírnak, az államoknak következetesen tartaniuk kell magukat az egyenlőség és a diszkrimináció-mentesség alapvető elveihez.
- 3) Szem előtt kell tartani, hogy a releváns nemzetközi kötelezettségek és feladatok az elfogadott standardok minimumát képezik. Szellemük és szándékuk ellen való lenne a kötelezettségek és feladatok szűkítő értelmezése.

Inézkedések és erőforrások

- 4) Az államoknak támogatólag kell megközelíteniük a kisebbségi oktatással kapcsolatos jogokat. Ahol ez szükséges, ott különleges intézkedéseket kell foganatosítani, hogy aktívan érvényesíthető legyen a kisebbségi nyelvű oktatási jog az állam számára rendelkezésre álló források maximumának felhasználásával, akár állami, akár nemzetközi segítséggel és együttműködéssel, különösen gazdasági és technikai téren.

Decentralizáció és részvétel

- 5) Az államoknak olyan feltételeket kell teremteniük, hogy a nemzeti kisebbségek reprezentatív szervezetei hatékonyan tudjanak közreműködni a kisebbségi oktatással kapcsolatos politika és programok fejlesztésében és végrehajtásában.
- 6) Az államoknak a kisebbségi oktatást illetően megfelelő jogkörrel kell felruházniuk a regionális és helyi hatóságokat, ezzel is elősegítve a kisebbségek részvételét a regionális és/vagy helyi szintű politika alakításának folyamatában.
- 7) Az államoknak olyan intézkedéseket kell hozniuk, melyek segítik a szülőket a helyi szintű oktatási rendszerbe való bekapcsolódásban, illetve választási lehetőségben, beleértve a kisebbségi nyelven történő oktatást is.

Köz- és magánintézmények

- 8) A nemzetközi joggal összhangban a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket - ahogy másokat is - megilleti az a jog, hogy az adott ország jogrendjének megfelelően saját oktatási intézményeket hozzon létre és tartson fenn. Ezek az intézmények kisebbségi nyelven oktató iskolák is lehetnek.
- 9) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeknek adott a joguk saját oktatási intézményeik létrehozására és fenntartására; az államok nem hátráltathatják ennek a jognak a gyakorlását azáltal, hogy az ilyen intézmények alapításának, fenntartásának szabályozása során megterhelő és méltánytalan jogi, adminisztratív követelményeket támasztanak.
- 10) A kisebbségi nyelvű oktatási magánintézményeknek joguk van akadályoztatás és diszkrimináció nélkül saját finanszírozási lehetőségeket igénybe venni az állami költségvetésből, nemzetközi forrásokból és a magánszektorból.

Alap- és középfokú kisebbségi oktatás

11) A gyermek fejlődésében a nevelés első évei rendkívüli fontosak. A pedagógiai kutatások az iskoláskor előtti és az óvodáskorú gyermekek anyanyelven folyó nevelését javasolják. Ahol csak lehetséges, az államoknak meg kell teremteniük a feltételeket, hogy a szülők élhessenek ezzel a lehetőséggel.

12) A kutatások szerint az alapfokú oktatásban is az a legkedvezőbb, ha a tantárgyakat kisebbségi nyelven tanítják. A kisebbségi nyelvet iskolai tantárgyként, a tanterv szerves részeként kell oktatni. Az állam hivatalos nyelvét is közönséges iskolai tantárgyként kell oktatni; leginkább olyan - mindkét nyelvet ismerő - tanárookra bízni, akik jól ismerik a gyermekek kulturális és nyelvi hátterét. Az elemi oktatás vége felé néhány gyakorlati vagy nem elméleti tárgyat hivatalos nyelven kell tanítani. Ahol csak lehetséges, biztosítsanak az államok olyan körülményeket, hogy a szülők maguk élhessenek ezzel a lehetőséggel.

13) A középfokú oktatásban a tantárgyak döntő hányadát kisebbségi nyelven kell tanítani. A kisebbségi nyelvet iskolai tantárgyként, a tanterv szerves részeként kell oktatni. Az hivatalos nyelvet is közönséges iskolai tantárgyként kell oktatni; a legjobb olyan - mindkét nyelvet ismerő - tanárookra bízni, akik jól ismerik a gyermekek kulturális és nyelvi hátterét. Az oktatás e periódusában a hivatalos nyelven oktatott tantárgyak számát fokozatosan növelni kell. A kutatási eredmények azt mutatják, hogy minél fokozatosabb a növelés, annál inkább szolgálja a gyermek javát.

14) Az alap- és középfokú kisebbségi nyelvű oktatás megvalósíthatósága nagymértékben attól függ, hogy vannak-e olyan tanárok, akik minden tantárgyukat anyanyelvükön tanultak. Ezért az államoknak - a kisebbségi nyelvű oktatás megfelelő lehetőségeinek biztosítására tett kötelezettségeiből fakadóan - vállalniuk kell, hogy adekvát körülményeket biztosítsanak a megfelelő tanárképzés, és lehetőséget az ilyen képzésben való részesülés számára.

Kisebbségi oktatás a szakoktatásban

15) Kisebbségi nyelvű középfokú szakoktatást kell lehetővé tenni a szaktárgyak vonatkozásában, ha az adott nemzeti kisebbséghez tartozó személyek erre vonatkozó kérésüket kinyilvánították, ha igényüket demonstrálták, vagy ha létszámuk ezt igazolja.

16) Az anyanyelvű szakiskolák oktatási tantervét oly módon kell összeállítani, hogy az iskola elvégzése után a tanulók mind a hivatalos nyelven, mind a kisebbségi nyelven képesek legyenek szakmájuk gyakorlására.

Felsőoktatás kisebbségi nyelven

17) A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára biztosítani kell a saját nyelvű felsőoktatást, ha erre vonatkozó igényüket kinyilvánították, és ha ezt létszámuk igazolja. A kisebbségi nyelvű felsőoktatás legitim módon elérhetővé tehető a nemzeti kisebbségek számára a már létező oktatási struktúrákon belül, ha ez utóbbiak képesek megfelelő módon kielégíteni az adott kisebbség szükségleteit. A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek maguk is kereshetik a saját felsőoktatási intézmények létrehozásának módjait és eszközeit.

18) Ha egy kisebbség a közelmúltban saját felsőoktatási intézményeket tartott fenn és működtetett, ezt a tény a jövőbeni szabályozás rögzítésekor irányadónak kell tekinteni.

Tantervfejlesztés

19) Mivel az interkulturális oktatáshoz kapcsolódó nemzetközi dokumentumok a kisebbségi

történelemnek, kultúrának és hagyományoknak fontosságot és értéket tulajdonítanak, az állami oktatási hatóságoknak biztosítani kell, hogy az általános és kötelező tanterv foglalja magába az adott állam nemzeti kisebbségeinek történelmét, kultúráját és hagyományait. A többség tagjainak az állam területén élő kisebbségek nyelveinek tanulására való bátorítása az államon belüli tolerancia és multikulturalitás megerősödéséhez.

20) A kisebbségi tanterv tartalmát az érintett kisebbségeket képviselő testületek aktív részvételével kell kialakítani.

21) Az államoknak szorgalmazniuk kell a kisebbségi nyelvű tantervfejlesztési és -ellenőrzési központok létrehozását. Ezeket a központokat a már létező intézményekhez lehetne csatolni, feltéve, ha ezek képesek arra, hogy előmozdítsák a tantervi célok megvalósítását.

írta BOZÓKI Antal

forrás: Családi Kör, Újvidék