



Közszolgálati Nemzetközi Képzési Központ

Az Európai Unió kisebbségi és bevándorlási politikája

Dr. Bodonyi Ilona

Oktatási segédanyag

Nemzeti Közszolgálati Egyetem 2013.

Nemzeti Közszolgálati Egyetem
Postacím: 1581 Budapest, Pf.: 15.
Cím: 1101 Bp., Hungária krt. 9-11.,
Telefon: +36(1)432-9000
Web: www.uni-nke.hu

Nemzeti Fejlesztési Ügynökség
www.ujszecsenyiterv.gov.hu
06 40 638 638



A projekt az Európai Unió támogatásával, az Európai Szociális Alap társfinanszírozásával valósul meg.

TARTALOM

| | |
|---|----|
| 1. Bevezetés..... | 3 |
| 2. A nemzeti fejlődés különböző útjai és következményei Kelet- és Nyugat-Európában..... | 4 |
| 3. A multietnikus és multikulturális társadalmak sajátosságai, a bevándorlás és a kisebbségi kérdés összefüggései..... | 11 |
| 4. A migráció, mint társadalmi kérdés; mint probléma, és mint kívánatos jelenség..... | 18 |
| 5. Az egységes európai migrációs és kisebbségi politika kialakításának nehézségei és eredményei – diszkrimináció ellenes dokumentumok és diszkriminációs politikák..... | 28 |
| 6. Társadalmi konfliktusok és integrációs politikák az Európai Unióban: előítélet, xenofóbia – tolerancia, befogadás: integráció/asszimiláció..... | 34 |

1. Bevezető

A huszonegyedik század multikulturális társadalma megköveteli, hogy megtaláljuk a társadalmi együttélés és konfliktuskezelés új útjait és módjait. Közös alapot és új utat kell találnunk arra, hogyan kommunikáljunk és működünk együtt egymással. A feladat önmagában is nehéz, különösen, ha figyelembe vesszük, hogy az egyenlőtlen fejlődés, a nemzetek kialakulásának különböző üteme és módjai, a történelmi múlt máig ható következményei és a jelenlegi ki- és bevándorlási hullámok az Európai Unió országaiban ugyanazokat a kérdéseket más-más megvilágításba helyezik. Sem a különböző népek együttélése, sem pedig az országokon átívelő migrációs hullámok megléte nem tekinthető új jelenségnek, különböző korokban, különböző területeken és történelmi helyzetekben mindig eltérő mozgó rugói voltak. Természetesen a befogadás és együttélés szabályai is folyamatosan változtak. A mai folyamatok hátterében mindenképpen meg kell említeni a globalizációt, a helyi politikai (háborús és polgárháborús) konfliktusokat, a természeti katasztrófákat és a gazdasági krízishelyzeteket, vagy egyszerűen csak az egyéni boldogulás lehetőségeinek különbségeit. A migráció természetes és sok szempontból kívánatos társadalmi jelenség. Ugyanakkor a ki- és bevándorlás, a történelmi események, ki- és betelepítés, határváltozások, stb. következtében kialakuló különböző kisebbségek együttélése egymással és az adott ország többségi társadalmával konfliktusok forrása lehet, és mindenképpen nemzetközi és nemzeti szinten is szabályozást kíván. Nem elég azonban a mégoly tökéletes jogi szabályozás sem, ha az egyes országok és Európa polgáraiban nincs meg a kulturális- és osztálykülönbségeken, ágazatokon, szakmákon és érdekcsoportokon átívelő együttműködés képessége.

A kisebbségi és migrációs politika jogi szabályozásának alapelveit az Európai Unió már több dokumentumában írásba foglalta:

1995-ben az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1277. számú ajánlása a migránsokról, az etnikai kisebbségekről és a médiáról, kijelentette, hogy

”1. A bevándorlás és az etnikai kisebbségek jelenléte az európai identitás szerves része. Nagy bevándorló közösségek élnek társadalmunkban, és járulnak hozzá annak gazdaságához és sokféleségéhez.

2. A bevándorlókkal és az etnikai kisebbségekkel kapcsolatos dolgok média általi bemutatása nagy hatást gyakorol a közvéleményre. Ugyanakkor szerepe lehet ezeknek a nézeteknek a veszélyessé válásában vagy megerősödésében is.

3. A migránsoknak és az etnikai kisebbségeknek joguk van arra, hogy a médiában átfogóan és pártatlanul mutassák be őket. Ez az előfeltétele annak, hogy a polgárok racionálisabb képet kapjanak a bevándorlásról és a multikulturalizmusról, és magukkal egyenlőnek tudják elfogadni a bevándorlókat és az etnikai kisebbségekhez tartozókat...¹

Ugyanebben a szellemben született meg az 1275. számú ajánlás a rasszizmus, az idegengyűlölet, az antiszemitizmus és az intolerancia ellen, illetve jött létre a Rasszizmus és Intolerancia Elleni Európai Bizottság (ECRI).²

A közös elvek elfogadása ellenére az őshonos kisebbségek és a bevándorló közösségek helyzete és jogi szabályozása, valamint a velük kapcsolatos társadalmi megítélés meglehetősen sokféle, társadalmi integrációjuk és érvényesülésük lehetőségei még az Európai Unió országaiban is különbözőek, s így bel- és külpolitikai konfliktusok forrásai egyaránt lehetnek. Ezért szükséges a kisebbségi és bevándorlási politikával behatóan foglalkozni, hogy ezeknek a konfliktusoknak a forrásait megértsük, kizárjuk a biztonsági kockázatokat és segítsünk a különböző kultúrájú népek együttéléséhez szükséges társadalmi attitűd kialakulását.

2. A nemzeti fejlődés különböző útjai és következményei Kelet- és Nyugat-Európában

Nem találunk egyetlen olyan európai államot sem, amelynek nem lennének nemzeti, rasszbeli, vallási vagy etnikai kisebbségei. Természetesen, a különböző országokban eltérő a kisebbségek száma, s ugyanígy eltérő a rasszbeli vagy nemzeti konfliktusok lehetősége. A 21. század társadalma nagyon sokszínű, de a sokszínűség értelmezése is nagyon sokféle az egyes európai országokban. *A társadalmi sokszínűség jellemzői:*

- a társadalmi háttér és életmód különbözőségei
- a sokszínűség kapcsolható nemhez, korhoz, nyelvhez, etnikumhoz, kulturális háttérhez (multikulturalizmus), akadályozottsághoz, szexuális irányultsághoz és vallási meggyőződéshez.
- eltérések az iskolázottsági szintekben, foglalkozásban, társadalmi-gazdasági háttérben, személyiségi jegyekben, földrajzi elhelyezkedésben, stb.

¹ Council of Europe – Recommendation 1277 (1995) on migrants, ethnic minorities and media.

² Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1275 (1995) on the fight against racism, xenophobia, anti-Semitism and intolerance.

- érdekek különbözősége
- politikai gondolkodás eltérései

Az általunk vizsgált migrációs és kisebbségi problémák nagyon sokoldalúan függenek össze a fenti tényezőkkel.

Az etnikai sokszínűség mélyen az európai történelemben gyökerezik, a történelem során Kelet- és Nyugat-Európa fejlődése sokszor vett eltérő irányt.

| Nyugat-Európa | Kelet-Európa |
|--|--|
| <p><i>15-16. század</i></p> <p>Gyarmatosítás, korai kapitalizmus, bevándorlás, multikulturális társadalom kialakulása</p> | <p><i>15-16. század</i></p> <p>A feudalizmus konzerválódása, második jobbágyság, gyarmattá válás</p> |
| <p><i>17-18. század</i></p> <p>Iparosítás</p> <p>Állam-nemzet kialakulása</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Jogi megfogalmazása a francia forradalom eredménye ◆ Az egyének oszthatatlan egysége, mely a szuverenitás kizárólagos letéteményese ◆ A nemzet és az állam azonos | <p><i>19. század</i></p> <p>Késői kapitalista és ipari fejlődés, nemzeti felszabadító mozgalmak, befejezetlen nemzetállami fejlődés. Kultúrnemzet kialakulása</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Etnocentrikus nemzettudat ◆ Elkülönül egymástól a nemzet és az állam fogalma |

Az etnikumot és a nemzetet közösséggé válás folyamatában elért fejlettségi szint különbözteti meg őket egymástól. Első lépésben a laza kötődésű csoportok kulturálisan integrált etnikai közössége alakul ki. Második lépésben a gazdasági erőforrásokért és a politikai hatalomért küzdő etnikai csoportokból politikailag tudatos, integrált közösség, nemzet lesz. Egy mai multikulturális társadalomban a laza kötődésű, elsősorban bevándorló közösségek, az önálló nemzetalkotásig el nem jutott etnikumok, nemzetek és anyaországuktól elszakított nemzettestek, nemzeti kisebbségek, egyaránt megtalálhatóak.

A nemzet fogalmának meghatározása azonban rendkívül bonyolult folyamat. Egyrészt azért, mert az évszázadok folyamán jelentős változáson ment keresztül, másrészt azért, mert a nemzetek kialakulása és fejlődése még Európán belül is különböző utakat járt be.

A modern polgári nemzetek előzményei már a középkorban kialakultak. Ilyen előfeltételeknek tekinthetők a középkori államok közigazgatási szervezetei, intézményei, a népnek a történelmi múlthoz kötődő közös élményei és a középkori patriotizmus. Az összetartozás tudatához több tényező tartozott (közös származás, terület, történelmi múlt,

nyelv, kultúra és gazdaság egysége), amelyek koronként és helyenként a nemzet meghatározásában különböző jelentőséggel bírtak.

A nemzet tehát történelmi képződmény, létrejötte óta az ember közösségi létének általános szervezési kerete. A középkorban a nemzetet a területhez, társadalmi csoporthoz való tartozást, és a hazaszeretet jelentette érzelmi kötődést értettek elsősorban. A polgárosodás az etnikai összetartozás tudatát és az azzal összefüggő kulturális mozgalmakat, a gazdasági szerveződést és a politikai tudatosodást egyaránt magával hozta. Ahogy azonban a feudális államok születése sem egyszerre történt meg, a polgári nemzetállamok kialakulásának útján is voltak, akik előbbre jártak, és voltak, akik később jutottak el ehhez a lépéshez. A megvalósulás során a születési előjogokat megszüntető és egységes közigazgatást és gazdasági szerkezetet teremtő polgári forradalmak sodrában, vagy azokat követően fogalmazódott meg az igény, hogy az államok és nemzetek határai feleljenek meg egymásnak. Az ellentmondásos eredményben több tényező játszott szerepet. Egyfelől az ideológiai sokszínűség, melyben ***összeütközhetett egymással a nemzetek önrendelkezésének elve, a történelmi jogra való hivatkozás és a mindenütt lakó nemzettestek egyesítésének igényével igazolt területszerző szándék.*** Másfelől a történelmi adottságok különbözősége a nemzeti célok megvalósításának alapvetően két útját tették lehetővé.

A modern polgári nemzetek alapvetően két úton és formában, az államnemzet, Staatsnation, és a kultúrnemzet, Kulturnation, ideáltípusában alakultak ki, melyek azonban tiszta formában természetesen sehol nem valósultak meg.

Az államnemzet jogi megfogalmazása a francia forradalom eredménye. Fő teoretikusának és megteremtőjének Rousseau-t tekintették. A felvilágosodás gondolkodói szerint a politikai szuverenitás letéteményese a francia nép, vagyis a polgárok egyetemessége. Az állampolgár pedig az ész által vezérelve megszabadul önző akaratától, és a társadalmi szerződés értelmében aláveti magát az általános közakaratnak, ahogy a 19-20. századi francia alkotmányokban megfogalmazódott: „A francia nép a polgárok egyetemessége.” Jogi értelemben tehát az államnemzet az egyének oszthatatlan egysége, mely a szuverenitás kizárólagos letéteményese. Mint a francia közjog nagy alakja Carre de Malberg megfogalmazta: „a nemzet kifejezés nem egyének rendezetlen tömegét jelenti, hanem éppen ellenkezőleg, az állampolgárok szervezett közösségét, amely közösség éppen általa jött létre, hogy egy oszthatatlan egységbe szerveződjön. (...) ***a nemzet és az állam azonos egymással.***”³ Vagyis nem az volt a fontosabb, hogy valaki francia nyelvet beszélt-e, azonos kultúrkörhöz

³ Idézi: Pierré-Caps, Stéphane: Soknemzetiségű világunk. Budapest, 1997. Kossuth Kiadó. 44. o.

tartozónak ítélte-e magát, hanem, hogy franciává akart-e válni, és rendelkezni akart-e a francia állam által biztosított szabadságjogokkal és törvényekkel.

Ennek megfelelően azokban az országokban, így Franciaországban, az Amerikai Egyesült Államokban és Nagy-Britanniában a nemzet szó elsődleges jelentése azonos az állammal, ahogyan a nemzetiség is elsősorban állampolgárságot jelent. Így például az Egyesült Nemzetek Szervezete is államok egyesülését jelenti.

Közép- és Kelet-Európában a 16. századtól rendkívül sok népet egyesítő nagy birodalmak alakultak ki, melyeknek népei közel egy időben indultak el a polgárosodás útján, és nemzeti érdekeiket vagy a birodalmon belüli érdekérvényesítéssel, vagy annak szétrobbantásával, de mindenképpen egymás rovására tudták és akarták elérni. Európának ebben a felében a nemzeti fejlődés útja a kultúrnemzet kialakulása irányába hatott, melynek teoretikusaként Herder-t tartják számon. *A kultúrnemzet* koncepciója a francia forradalom ellenhatásaként fogalmazódott meg Európának azokon a területein, ahol hiányzott a nemzeti államkeret, ahol *az egyes különböző etnikumok településének határai nem estek egybe az államkeret határaival*. Az itt kialakuló nemzeti mozgalmak a közös nyelvet, a közös történelmi és kulturális tradíciókat helyezték a nemzeti összetartozás képviselőjének középpontjába, és ennek alapján alakították ki politikai törekvéseiket is. Ez az etnocentrikus nemzettudat a nemzetállam megteremtésének többféle követelését jelenthette. A lengyelek esetében a három különböző államhoz (Habsburg, majd Osztrák-Magyar Monarchia, Oroszország és Poroszország) tartozó, elszakított nemzettek egy államban való egyesítését, a török uralom alatt élő népek esetében az abból való kiszakadást, és önálló nemzetállam megteremtését, majd második lépésben a mindenütt lakó, egy etnikumhoz tartozó (pl. románok, szerbek, bolgárok, stb.) egy államban való egyesítését, vagy a magyarok esetében például a nemzetállami függetlenséget és egyenjogúsítást. A soknemzetiségű Közép- és Kelet-Európa nemzeti mozgalmait azonban a 19. század polgári forradalmainak eredményeként vagy nem, vagy csak ellentmondásos és korántsem befejezett formában tudták céljaikat megvalósítani.

Az etnikai alapú nemzetfelfogás hátterében elsősorban a nyelv és a vallás, egyfajta kulturális hazafiság állnak. A nyelvre és a kultúrára alapozott nemzeti identitás szemben állt azzal a politikai uralommal, melynek Kelet-Európa népei alá voltak vetve. Ebben a közegben Herder szerint a nyelvben megnyilvánuló egység és a vallási közösség alkották a nemzeti létezés elengedhetetlenül szükséges kövét, elsősorban az állam nélküli nemzetek esetében. A kultúrnemzet fogalma tehát elkülöníti egymástól az állam és a nemzet fogalmát, s így itt külön jelentése van az állam és nemzet szavaknak, mint ahogy a nemzetiség is egy etnikailag elkülönülő embercsoportot jelent. Herder megfogalmazásában „az állam legtermészetesebb

formája a nemzet, amely megkülönböztető jegyeit évszázadokon át megtarthatja”, s így „semmi sem ellenkezhet jobban a kormányok célkitűzéseivel, mint az államok területi megnagyobbodása, és ezáltal a fajok és nemzetek különös keverékének egy jogar uralma alá hajtása”.⁴ A megállapítás a nagy birodalmak népei számára politikai programot kínált, s céljá vált ennek fényében az állam és nemzet határainak megegyeztetése. A mesterségesen létrehozott államiság az emberi szabadság akadálya, természetellenes képződmény, az emberi boldogság akadálya. A kultúrnemzet ideológiája mozgatta a homogén nemzetállam megalkotására irányuló mozgalmakat, ugyanakkor a nagy birodalmak uralkodó nemzetei az állam összetartása érdekében megalkották a politikai nemzet elméletét. **A politikai nemzet a soknemzetiségű államokban, így például a Magyar Királyságban is, gyakorlatilag az uralkodó, domináns nemzet által képviselt államnemzeti koncepció megtestesülése volt a kis nemzetek etnikai alapú kultúr-nacionalizmusával szemben.** Ez addig lehetett sikeres, míg az utóbbiak is meg nem fogalmazták külön politikai érdekeiket és céljaikat.

Nem minden nép indult egyenlő eséllyel az önálló polgári nemzetállamok kialakításának útján. Előnyben általában azok voltak, melyek már a feudalizmus korában önálló államiságra tettek szert, és már ekkor is voltak olyanok, melyek nem államalkotóként, hanem néprajzi csoportként maradtak fenn, a más etnikumból származás tudata ma is él bennük, és elkülönülésüknek történeti háttere volt. Magyarország népei esetében ezek közé tartoznak a például a jászok, kunok és székelyek, de Európában több ilyen is található (vendek, szorbok, arománok, stb.). A polgárosodás korában a nemzetállam megteremtésére való törekvés egyaránt érintette az önálló államisággal rendelkező népeket (francia, német, magyar, szerb, román, bolgár), az önálló államiságukat korábban elvesztett népeket (cseh, lengyel), és azokat is, melyek korábban nem rendelkeztek ilyennel (szlovák).

A modern polgári államok nemzetállamok, a nemzetállam pedig a területi állam sajátos formája. Nemzetállamként azonban valójában, pláne homogén nemzetállamként csak azokat lehetne nevezni, „melyekben egyetlen etnikum, vagy egyetlen kultúrájú lakosság tölti ki a határok közötti területet, és az államhatárok megegyeznek az etnikum vagy a kulturális közösség településének határaival. (...) Ebben az értelemben az ENSZ tagállamok kevesebb, mint 10 %-a nemzetállam.” Azokat az államokat, amelyekben kisebbségek is élnek legfeljebb csak „nemzeti államnak” lehet nevezni.⁵ Egy állam nemcsak attól lehet nemzeti, hogy nincs nagyszámú nemzetiségi lakossága, hanem attól is, hogy egy korábban nem államalkotó nemzeti elit hozza létre, illetve attól is, hogy ez az elit egységesítő célokat követ. **E modern**

⁴ Pierré-Caps, Stéphane: u. o. 56. o.

⁵ Smith, Anthony D.: Nations and nationalism in a global era. Cambridge, 1995. Polity Press. 86. o.

polgári nemzetállamokban általában a politikailag domináns nemzet mellett vele hosszú ideje változó viszonyban, úgynevezett történelmi, vagyis nemzeti, etnikai és/vagy vallási kisebbségek élnek együtt, melyek mellett a mai globalizációs hatások és aktuális konfliktusok, vagy természeti katasztrófák következtében különböző számú és eredetű migráns közösségek jelenhetnek meg. Az úgynevezett történelmi kisebbségek jelentős részben a múltban lezajlott migrációs hullámok eredményeként jöttek létre, gondoljunk csak például a 12. századtól több hullámban Magyarországra betelepült németekre, vagy a török hódítás elől menekülő balkáni népek északra vándorlására, vagy a török kiűzése után Magyarországra minden irányból szervezeten betelepített és szervezetlenül beözönlő tömegekre. A másik módja a kisebbséggé válásnak, ha az autochton fejlődés eredményeként kialakult nemzetek a történelem viharai, háborúkat követő határváltozások, vagy ki- és betelepítések következtében feldarabolódtak, s egyes részeik más államok területén kerültek kisebbségi sorba.

A kisebbségek tehát eredetük és helyzetük következtében sokfélék, s ez a tény a többséghez való viszonyukban is tükröződik.

| | | |
|------------------------------|--|--|
| Nemzeti kisebbségek | Egy állam (gazda-állam) területén élő etnikai csoportok, amelyek egyidejűleg egy másik, gyakran szomszédos ország (anyaország) adott nemzetének rokonai. | <ul style="list-style-type: none"> • Németek Közép- és Kelet-Európában: Dél-Tirol, Belgium, Dánia, Franciaország • Görögök és törökök Cipruson • Albánok Koszovóban • Magyarok Romániában és Szlovákiában • Oroszok CIS |
| Nemzetek közötti kisebbségek | Etnikai csoportok, amelyeknek a szülőföldje több különböző állam területén ível át, de egyikben sem alkotnak meghatározó nemzetet. | <ul style="list-style-type: none"> •Frízek Németországban és Hollandiában •Baszkok és katalánok Spanyolországban és Franciaországban •Lusitán szorbok Németországban, Lengyelországban és a Cseh Köztársaságban |
| Bennszülött kisebbségek | Etnikai csoportok, amelyek az ősi szülőföldjükön élnek, de az államon belül nem ők a | <ul style="list-style-type: none"> •Korzikaiak és bretonok Franciaországban |

| | | |
|------------------------|---|---|
| | meghatározó nemzet.. | <ul style="list-style-type: none"> •Galíciaiak Spanyolországban •Skótok, cornwalli kelták és walesiek Britanniában, |
| Bevándorló kisebbségek | Legutóbbi (javarészt 1945 utáni) bevándorlók, akiknek gyakran nem adtak állampolgárságot. | <ul style="list-style-type: none"> •Észak-afrikai bevándorlók Franciaországban •Török vendégmunkások Németországban |

Table 1: Different types of ethnic minorities in contemporary Europe⁶

A 20. század második felében elsősorban a globalizációs hatások (tőke, munkaerő, információ szabad áramlása), következtében először a nyugat-európai országokban, majd a kommunista diktatúrák összeomlása után egyre növekvő mértékben Kelet-Európában is bevándorló közösségek jöttek létre. A bevándorlás iránya az Európai Unió kívüli országokból az Unió felé irányul, míg az Unión belül a gazdaságilag fejlettebb, nyugati országok jelentik a célt. A bevándorlást és a kisebbségeket illetően Európa problémákkal küzd; bár az igény egyre sürgetőbb, és több dokumentumban megfogalmazva jelentkezik, az Európai Uniónak egyelőre nincs közös bevándorlási és kisebbségi politikája.

A szabályozás kulcskérdései:

- állampolgárság
- politikai képviselet
- nemzeti nyelv használata
- társadalmi integráció

A szabályozás szintjei:

- európai
- nemzeti
- kisebbségi
- egyéni/kollektív jogok
- személyi/területi elv

⁶ Stefan Wolff: Ethnic Minorities in Europe: The Basic Facts <http://www.stefanwolff.com/files/min-eu.pdf>



Kisebbségek, őslakosok, etnikai csoportok

3. A multietnikus és multikulturális társadalmak sajátosságai, a bevándorlás és a kisebbségi kérdés összefüggései

A *kisebbség fogalmának* (történelmi és migráns közösségek; nemzeti, etnikai és vallási kisebbségek) *meghatározása* sok fejtörést okozott, és különösen a folyamatos történelmi és politikai változások tükrében okoz is, mind a kutatók, mind pedig a gyakorló politikusok számára. Az ET Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) számú. ajánlásában rögzített változat szerint „nemzeti kisebbség alatt az embereknek egy államon belüli olyan csoportja értendő, amelynek tagjai:

- ennek az államnak a területén laknak és annak állampolgárai;
- régi, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn ezzel az állammal;
- sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességekkel rendelkeznek;
- kellően reprezentatívak, bár számszerűleg kisebbségben vannak ezen állam egy körzetének lakossága körében;

e) arra törekednek, hogy közösen megőrizték azt, amiből közös identitásuk fakad, nevezetesen: kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”

Ehhez képest a Gross-jelentés a következőképpen határozza meg a kisebbség fogalmát: „A kisebbség olyan csoport, mely egy állam lakosságának jelentős részét alkotja, és igényt formál arra, hogy az állam vagy engedje meg kultúrájának, vallásának és nyelvének ápolását, vagy pedig, ha az állam nem adja meg ezeket a jogokat, tegye lehetővé számára az önrendelkezést.”⁷ Egy legalább nagyvonalakban egységes megközelítés és a kisebbségvédelmi rendszer szempontjából nélkülözhetetlen annak feltérképezése, milyen tényezők okozzák az eltéréseket a fogalom meghatározásában, a kérdés jelentőségének és kezelésének megítélésében, nemzetközi és állami szintű megoldásának kimunkálásában. Régi, történelmi és új kisebbségek, önkéntes és kényszerkisebbségek, szórványban és egy tömbben élők, vallási, etnikai és nemzeti kisebbségek, melyekben a többségtől való vallási és etnikai jellegű különbözőségek sok esetben a politikai külön érdekek szintjén is megfogalmazódnak, igénylik már nem csak egy-egy országon belül, de a közösség szintjén is jogaik és érdekérvényesítési lehetőségeik biztosítását. Az Unió jogrendszerével és joggyakorlatával szemben ráadásul azzal a határozott igénnyel lépnek fel, hogy akár azzal az állammal szemben is, amelynek polgárai, a közösség legyen képes számukra az önrendelkezés, a szabad identitás választás és a jogvédelem eszközeit alkalmazni.

„Az úgynevezett őshonos kisebbségek az EU lakosságának körülbelül 8%-át teszik ki, vagyis a 27 tagállam körülbelül 40 millió állampolgára tartozik valamelyik őshonos kisebbséghez. Körülbelül még ugyanennyi bevándorlóval is számolhatunk.”⁸

Az egyéni és kollektív jogok érvényesítésének lehetőségei nagymértékben különböznek egymástól nemzetközi és állami szinten is. Míg az előbbieket a nemzetközi dokumentumok egyértelműen szavatolják, az utóbbiak biztosítása állami kompetencia, és szorosan összefügg azzal, hogy az adott kisebbség az adott országban mennyire tekinti önmagát politikai tényezőnek, s az adott ország társadalma és domináns politikai erői mennyire fogadják ezt el tőle.

A kisebbségi kérdés megoldására kialakult átfogó rendezési koncepciók alapvetően két elvet, a területi és a személyi elvet követik. A területi elv alapján alakult ki a föderalizmus, vagy tagállami struktúra, illetve a területi autonómia, mint önkormányzati forma. A kisebbség

⁷ Görömbei Sára: A Gross-jelentés – Az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra.
http://epa.oszk.hu/02100/02169/00023/pdf/2003_2-3_350-367.pdf

⁸ Czika Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU jogban Lisszabon után.
<http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf>

*mindkét esetben bizonyos állami jogok gyakorlásának lehetőségéhez jut. A személyi elv alkalmazása gyakorlatilag a szabad identitásválasztás alapján megvalósuló kulturális autonómiát jelent, melynek hordozója a népcsoportot képviselő, nyitott kisebbségi egyesülés, mint jogi személyiség.*⁹ Ezek a megoldási koncepciók és technikák azonban elsősorban Európa úgynevezett történelmi kisebbségeire vonatkoznak, de ebben az összefüggésben sem problémamentesek. Hosszú folyamat keretében, lépésről lépésre sikerült azokban az országokban, melyek homogén nemzetállamként határozták és részben határozzák meg magukat, az uniós normákat, ha még nem is minden esetben a napi gyakorlatba, de legalább a jogrendszerbe beleilleszteni. S még így is gyakran az a konfliktusok alapja, hogy ezekre az érintett kisebbség, mint az együttélést biztosító minimumra, a többségi nemzet pedig a megadható maximumra tekint. A hosszú évekig (olykor évszázadokig) tartó diszkriminációs politika eredményeként egyes kisebbségek a kihalás szélére, mások a társadalmi ellehetetlenülés helyzetébe kerültek. Az Európa Tanács jelentései és ajánlásai alapján Európában ezek közé elsősorban a cigány, a jiddis, az aromán, az uráli és a csángó kultúrák tartoznak. Az Unió szempontjából szinte minden országban jelentkező kérdés a cigányság társadalmi integrációjának kérdése. Számukról pontos adatok nem állnak rendelkezésre, 7 és 11 millió közöttire becsülik az ehhez a népcsoportoz tartozók számát. Hátrányos helyzetüket és a velük szemben megnyilvánuló előítéletek és alkalmazott diszkrimináció tényét nemcsak az Európa Tanács, de az ENSZ is megállapította, és felszólította a tagállamokat a megfelelő intézkedések megtételére.¹⁰

Hangsúlyozni kell azt is, hogy a **multietnicitás és multikulturalitás** nem szinonim fogalmak, átfedhetik egymást, különbözhetnek is, de mindenképpen kapcsolatban vannak az egyéni és kollektív jogok biztosításának módjával egy adott országon belül, és az európai közösségen belül is. A volt szocialista országok, melyek már az Unió tagjaivá váltak részei az Unió alkotta multietnikus térnek, helyenként országaikban népeik is keverten élnek, történelmük, kulturális és politikai hagyományaik is hasonlóak, illeszkedésük a 28 ország népeinek családjába viszonylag zökkenőmentesen megvalósítható. Eltérés egyedül talán a politikai kultúra területén mutatható ki jelentősebb mértékben, de már ez is okozhat súrlódásokat ugyanannak a kérdésnek az értelmezésében és megoldásában. A tervezett további bővítés viszont más kultúrákat, történelmi tapasztalatokat és ezekkel összefüggő értékrendeket és

⁹Brennpunkt Osteuropa. Minderheiten in Kreuzfeuer der Nationalismus. Herausgegeben von Valeria Heuberger, Arnold Suppan und Elisabeth Vyslouzil. München, 1996. Verlag für Geschichte und Politik. R. Oldenburg Verlag.

¹⁰Veszélyeztetett kisebbségi kultúrák Európában. Budapest, 2002. Európa Tanács Információs és Dokumentációs Központ.

életfelfogásokat készül beemelni a közösségbe, melyekkel kapcsolatban az uniós tagállamoknak és azok állampolgárainak speciális, eltérő körülmények között szerzett, és sok esetben negatív tapasztalatai vannak.

A történelmi kisebbségek és a nemzetközi migráció eredményeként kialakuló közösségek okozta gondok súlya és jellege az Európai Unió egyes országaiban részint történelmi okok, részint aktuális politikai és gazdasági okok miatt jelentősen különbözik egymástól. Németországban és Franciaországban, más-más történelmi okokból elsősorban a migráció hatásaként létrejött nagy létszámú közösségek okoznak problémát, Angliában és Spanyolországban a történelmi és a bevándorló közösségek is, míg Kelet-Európában a bevándorlókkal szemben általában még mindig a történelmi kisebbségek. Önmagukban azonban még ezek a különbségtételek sem visznek közelebb a megoldáshoz. Nagyon fontos az is, hogy az úgynevezett történelmi kisebbség a többséggel viszonylag békés, hosszú együttélési folyamatra tud-e visszagondolni, vagy kölcsönösen igen sokat elkövettek már egymás rovására a történelem folyamán. Nem mellékes a bevándorlás oka és célja sem. Fogalmazhatunk úgy is, hogy a Franciaországba vagy Hollandiába bevándorló arab vagy a Németországba került török mennyire akar francia, holland, illetve német lenni. Bizonyára jogi, politikai és gazdasági szempontból inkább, vallási, kulturális tekintetben és életmódját, értékrendjét tekintve sokkal kevésbé, s hogy a fogadó ország egyik vagy másik törekvésében mennyire támogatja. Bevándorlás nemcsak a beilleszkedés, de kissé leegyszerűsítve fogalmazhatunk úgy is, hogy a hódítás eszközeként is megjelenhet, mint például a balti államok orosz lakossága esetében. E sokszínűség láttán nyilvánvaló, hogy az egymás gondjai nagyobb megértésére való törekvés nélkül bizonyára súlyos akadályai lesznek (és vannak is) egy kisebbségvédő nemzetközi garanciális rendszer és egy egységes bevándorlási és menekültpolitika kialakításának.

Az Európai Unió további bővítése, a kisebbségi kérdés kezelésének eddigi problémáin és gyakorlatán túl, ***a kultúrák találkozásainak új dimenzióit vetheti fel.*** A balkáni és kisázsiai népeknek a többi európai ország múltjától eltérő történelmi tapasztalatai, politikai intézményrendszerei, politikai kultúrája, az ortodoxia és az iszlám eltérő társadalmi gyökerei és összefonódásai az állami politikával bizonyára fel fognak vetni bizonyos uniós belüli együttélési és problémakezelési kérdéseket. Nyugatról Kelet felé haladva mindezeket túl a legsúlyosabb problémákat a társadalom állapota veti fel. A polgári társadalom, különösen a nyugat-európai értelemben vett polgári társadalom hiánya az Unió jogrendjének értékrendjének egyelőre legfeljebb a formális átvételét teszi lehetővé, a joggyakorlat, a

demokratikus értékrend és az emberi mentalitás ebben az irányban történő megváltoztatása valószínűleg még sok akadályba fog ütközni.

Nagy kérdés, hogy az Európai Unió univerzális céljának, a jólét és biztonság európai társadalmának megvalósításán belül, milyen helyet kap a kisebbségi kérdés.

Megfogalmazódik-e a felismerés, hogy sikeres társadalom nem képzelhető el a kisebbségek integrálása nélkül, ami éles ellentétben áll az egyébként rengeteg energiát felemésztő politikai és gazdasági elnyomásukkal, és hogyan illeszthetők bele az európai stratégiába, mely egyre inkább katonai politikai célokat követ, s melyen belül e kisebbségek nagyon könnyen bizonytalansági tényezőként értékelhetők.

A megoldások keresése hihetetlen összetett problémákat vet fel. A demokratikus átalakulás kérdései és ellentmondásai egyszerre jelentkeznek államon belül és nemzetközi szinten, egy ország és az uniós közösség, illetve az adott ország polgárai, a belső, többek között nemzeti és/vagy politikai alapon szerveződő érdekcsoportjai között. A politikai és etnikai nemzetfelfogás nemzeti és nemzetközi szinten is szembekerülhet egymással, ráadásul a gazdasági érdekvonalak mindkettőt keresztül-kasul átszabhatják.

A politikai közösséggé váló nemzetek törekvéseiben először az önrendelkezés igénye jelent meg. Az Amerikai Függetlenségi nyilatkozat ennek egyik első dokumentuma, bár kétségtávol inkább a politikai, mint az etnikai alapú nemzet önállósulási igényét tartalmazta. Ennek európai modellje a forradalommal létrehozott francia nemzetállam lesz, mely aztán, hogy minden állampolgárt beemelt a francia politikai nemzetbe, nem tűrte a történelmi, nyelvi, kulturális partikularizmusokat. Európa keleti felében a nagybirodalmak romjain kialakuló nemzetállamok céljaikat elsősorban etnikai alapon fogalmazták meg, és hosszú harcot folytattak az etnikai nemzet települése és az állam határainak megfeleltetése érdekében, az egységes és etnikai szempontból is homogén polgári nemzetállam megteremtéséért. Az első világháborút követően az önrendelkezés meghirdetett elvével szemben hatalmi rendezés történt, melynek következtében számos nemzetnek nem volt lehetősége az érdekvényesítésre. Bár az úgynevezett kisebbségvédelmi rendszer működésképtelennek bizonyult, ebben a korszakban is fontos történelmi tapasztalatok születtek, melyek közül az Åland szigetek, mely Finnországhoz tartozik, de svédek lakják, autonómiája máig ható tanulságokkal szolgál. Az autonómia törvény egyszerre biztosítja az önrendelkezést, önkormányzást és, a kulturális jogok teljességét, és annak biztosítását, hogy az etnikai arányok ne változzanak meg a területen. Ez a svéd nyelv kizárólagos használatát (egyébként az államilag is hivatalos nyelv), a svéd magántulajdon elidegenítésének tilalmát, a svéd választójog és politikai képviselőlet kizárólagosságát jelenti.

További pozitív példának tekinthető Dél-Tirol (más néven Bolzano) tartomány 70%-ban német ajkú lakosságának autonómiája (a lakosság többi része olasz, illetve ladin). A tartományban 1948-ban kapott autonóm státust, Az arányos képviselőtről szóló 1976-os köztársasági elnöki rendelet értelmében a közigazgatási álláshelyeket igazságosan kell elosztani a három nyelvi csoport között. Bolzanónak tartományi tanácsa van, melynek tagjait a helyi lakosok választják 4 évre.

Dánia speciális autonóm státuszt biztosított a Feröer-szigeteknek a Dán Királyságon belül egy 1948-as törvénnyel. A Feröer-szigetek lakói külön népnek tekintik magukat, saját nyelvük, saját zászlójuk, feröeri útlevelük van, és megőrizték hagyományaikat. A szigeteken az elsődleges nyelv a feröeri, de közügyek intézésekor a dán is használható. A szigetek hatáskörébe tartozik minden kulturális ügy, a kereskedelem és az ipar, a mezőgazdaság, halászat, vízgazdálkodás stb.. A szigetek lakói két képviselőt delegálnak a dán parlamentbe. A Feröer-szigetek kormányának joga van adókat kivetni, ideértve az importvámokat is. Bár a szigetek a dán árfolyam-zónához tartoznak, saját bankjegyeik vannak. Az autonómiát biztosító törvény értelmében a szigetek korlátozott hatáskörrel rendelkeznek a nemzetközi jogok és kötelezettségek terén, ennek ellenére, a lakosok akaratának megfelelően, Dánia EU-tagsága nem terjed ki a Feröer szigetekre. (Hasonlóan, Dánia EU-tagsága 1986 óta nem terjed ki Grönlandra sem, mely szintén autonóm státust élvez a Dán Királyságon belül.)¹¹

Európa többi kisebbségei ezen jogok morzsáival kellett, hogy beérjék, majd a lefojtott nemzeti indulatokat a második világháború alatt és után népiirtások, deportálások, kitelepítések és állampolgári jogok megvonása formájában élték ki. A második világháború utáni békeszerződésben nem jelent meg a kisebbségvédelem, és 1966-ig kiszorult a nemzetközi jogból is. Az 1966. december 16-án elfogadott Állampolgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezménye fogalmazott először úgy, hogy „Azokban az országokban, amelyekben etnikai, vallási és nyelvi kisebbségek vannak, a kisebbségektől nem lehet megtagadni, hogy ugyanazon csoport más tagjaival együttalkalmazzák kultúrájukat, megvallják vallásukat és gyakorolják szertartásaikat, valamint, hogy használják nyelvüket.”

Az 1980-as évek végén, a kommunista diktatúrák bukása során új erővel vetődött fel újra a nemzeti kérdés, s békés és háborús eszközökkel Európa keleti fele újra átrendeződött. Most azonban nem csupán egy múltban kezdődött történelmi folyamat problémáival szembesültek Európa népei, hanem azzal is, hogy ezeket egy integrációs folyamat keretébe helyezve kell megoldani. Az Európai Unió államai törekednek rá, hogy az integrációba minél kevesebb

¹¹ Görömbei Sára A Gross-jelentés – Az autonómia mint megoldás az európai konfliktusokra.
http://epa.oszk.hu/02100/02169/00023/pdf/2003_2-3_350-367.pdf

ellentét kerüljön, s kétségtelen tény, hogy 1966 óta, de különösen az 1990-es években komoly lépések történtek abba az irányba, hogy az általános emberi jogvédelem kiegészüljön a kisebbségek speciális jogvédelmi rendszerével. Ilyenek voltak például az ENSZ Közgyűlése 47/135. számú, a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló nyilatkozata, az EBEÉ koppenhágai találkozójának 1990. június 29-i dokumentuma, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992), az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. Ajánlása (1993), az Európa Tanácsnak a nemzeti kisebbségek védelméről elfogadott keretegyezménye (1995), vagy akár az Európai Unió el nem fogadott Alkotmánya (2004). Lisszaboni Szerződés (2007) Ezekre a dokumentumokra a különböző országok egymással kötött szerződéseik általában utalnak, értelmezésük azonban meglehetősen különböző. *A legvitatottabb kérdések ezek között az önrendelkezés, önkormányzás, autonómia (kulturális, személyi és/vagy területi), nyelvhasználat, politikai jogok (különös tekintettel a parlamenti képviselőkre), politikai és gazdasági érdekérvényesítés.*

A Koppenhágai Dokumentum elismeri a kisebbségek kollektív jogait,¹² továbbá kimondja, hogy a kisebbségeknek joguk van részt venni az identitásuk védelmére vonatkozó ügyekben.¹³ Az autonómiát illetően a Koppenhágai Dokumentum áttételesen és megszorításokkal a „helyi vagy autonóm közigazgatás” lehetőségét veti fel, kiemelve, hogy az adott állam politikájának megfelelően kell megvalósulnia.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1993-ban született 1201-es ajánlása az autonóm törekvések tekintetében a mai napig referenciaként szolgál, mégsem lett belőle jogi dokumentum. Ennek ellenére számos kétoldalú egyezményben hivatkoznak rá az államok, többek között a magyar–román alapszerződésnek is részét képezi. Az egyetlen olyan európai egyezmény, mely kifejezetten a nemzeti kisebbségek védelmével foglalkozik, az Európa Tanács 1995-ös Kisebbségvédelmi Keretegyezménye, mely elismeri a kisebbségek jogát kultúrájuk, vallásuk, nyelvük és hagyományaik megőrzésére és a közügyekben – és különösen az őket érintő közügyekben – való részvételre, ugyanakkor nem tartalmaz utalást az autonómia semmilyen formájára. Az autonómia kérdését illetően az úgynevezett **Gross-jelentés** hozott fordulóponthoz.¹⁴ Először fogalmazta meg, hogy az állam területi integritásának

¹² 32. pont: „A nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogaikat egyénileg vagy csoportjuk más tagjaival közösen gyakorolhatják és élvezhetik.”

¹³ 35. pont: „A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt.”

¹⁴ Andreas Gross svájci képviselő az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének alelnöke. Négyéves munkával kidolgozott jelentésének címe: „Az autonóm régiók pozitív tapasztalatai, mint az európai konfliktusok

elve összeegyeztethető a különböző kisebbségi identitásokban megnyilvánuló kulturális sokszínűség elvével; hogy az autonómia a kisebbségek számára lehetővé teszi jogaik gyakorlását és kulturális identitásuk megőrzését, miközben ezzel egyidejűleg garanciákat biztosít az állam egységére, szuverenitására és területi integritására is; hogy az autonómia a konfliktusok megoldásának forrása.¹⁵

Míg a kisebbségvédelmi dokumentumok jelentős része ajánlás, a Lisszaboni Szerződés, vagyis az Európai Unió Szerződése, illetve az EU Alapjogi Kartájának cikkelyei azonban már kötelezőek a tagállamokra nézve, itt már nem csak hivatkozási alapról van szó az esetleges vitás kérdések esetén, hanem esetlegesen megsértésük szankciókat is vonhat maga után.

4. A migráció, mint társadalmi kérdés; mint probléma, és mint kívánatos jelenség

Az 1945 utáni demokratikus kezdet és a '90-es évek elejének ígéretes folytatása után ma ott tartunk, hogy bár az Európai Unió és az ENSZ egymás után hozzák a diszkrimináció tilalmára, a kisebbségek védelmére vonatkozó határozataikat a világ egyáltalán nem mutat békés képet. Az Interneten a „race conflict” címszóra több mint 10 millió azonnali konkrét választ talál az ember. A multikulturális, vagyis az etnikai, vallási, nemzeti „másságot” toleráló, s a demokratikus együttélés szabályait megteremtő társadalom hovatovább szitokszóvá válik. Ezek a tendenciák több szempontból rendkívül veszélyesek:

- a. Bizonyos társadalmakban vagy az állam vagy az egyes nemzeti, etnikai, vallási csoportok konfliktusos helyzetben a vélt vagy valós érdekeik védelmében a terror eszközához nyúlhatnak. A konfliktusok létét gyakran a terrorveszéllyel, különböző megnyilvánulási formáikat pedig sokszor ok nélkül, ám nem szándék nélkül a terrorizmussal azonosítják.
- b. A korábban plurális demokráciák letérhetnek az általuk eddig követett gyakorlat útjáról, s a kisebbségekkel szemben a jogkiterjesztés helyett felmerülhet a jogkorlátozás politikájának lehetősége.
- c. A hagyományosan soknemzetiségű, multietnikus társadalmakban a megváltozott nemzetközi környezet (bizonyos a globalizációból fakadó tendenciák, így a nemzetközi migráció és nemzetközi terrorizmus hatásai és a rájuk adott intézményes válaszok) kedvezőtlenül befolyásolhatják az ezekben élő kisebbségek érdekérvényesítési lehetőségeit.

megoldását ösztönző forrás”/ „Positive experiences of autonomous regions as a source of inspiration for conflict resolution in Europe” (Doc. 9824)

¹⁵ Görömbei Sára A Gross-jelentés – Az autonómia, mint megoldás az európai konfliktusokra.

http://epa.oszk.hu/02100/02169/00023/pdf/2003_2-3_350-367.pdf

Kelet- és Nyugat-Európa nemzeti fejlődésének különbözőségén túl több egyéb, a történelmi múltban gyökerező tényező is befolyásolja a mai problémák megjelenési formáit és jelentőségét a régi és új uniós tagállamokban. A nyugati demokráciák jelentős része rendelkezik birodalmi, gyarmatosító múlttal, a keleti államok népei általában nem az elnyomást, hanem az elnyomatást tapasztalták meg, melyhez hozzátartozik Ciprus és Málta kivételével a kommunista diktatúrák Nyugat-Európa népei által ugyancsak nem átélt élménye is. A gazdagabb nyugati államok politikai és gazdasági okokból menekülők millióit fogadták be, míg keletről inkább menekültek, s a bevándorlás s a bevándoroltak jelenlétének jelentősége ma is sokkal nagyobb a korábbi EU tagállamokban, mint a 2004-ben csatlakozott tízekben, ahogyan ezt az alábbi táblázat is jól szemlélteti:

| | Külföldiek | | | Külföldön születettek | | |
|------------|--------------------|--------------------------------|--------------------------------|-----------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| | Összesen % 2011 | Más EU államok állampolgárai % | Nem EU államok állampolgárai % | Összesen % 2011 | Más EU államok állampolgárai % | Nem EU államok állampolgárai % |
| EU-27 s | 6.6 | 2.5 | 4.1 | 9.7 | 3.3 | 6.4 |
| Belgium | 10.6 | 6.8 | 3.8 | 14.8 | 7.0 | 7.8 |
| Bulgária | 0.5 | 0.1 | 0.4 | 1.1 | 0.3 | 0.7 |
| Cseh Közt. | 4.0 | 1.3 | 2.7 | 3.7 | 1.2 | 2.5 |
| Dánia | 6.2 | 2.3 | 4.0 | 9.3 | 2.9 | 6.4 |
| Németo. | 8.8 | 3.2 | 5.6 | 12.0 | 4.1 | 7.9 |
| Észto. | 15.7 | 1.0 | 14.8 | 16.1 | 1.3 | 14.8 |
| Írország | 8.1 | 6.5 | 1.5 | 12.4 | 9.7 | 2.7 |
| Görögo. | 8.5 | 1.4 | 7.1 | 11.1 | 2.8 | 8.3 |
| Spanyolo. | 12.3 | 5.0 | 7.2 | 14.2 | 5.1 | 9.1 |
| Franciao. | 5.9 | 2.1 | 3.8 | 11.2 | 3.3 | 7.9 |
| Olaszo. | 7.5 | 2.2 | 5.3 | 8.8 | 2.8 | 6.0 |
| Ciprus | 20.0 | 12.5 | 7.4 | 23.1 | 12.5 | 10.6 |
| Lettorsz. | 17.0 | 0.4 | 16.6 | 15.0 | 1.6 | 13.4 |
| Litvánia | 1.0 | 0.1 | 1.0 | 6.4 | 1.0 | 5.4 |
| Luxembu rg | 43.1 | 37.2 | 5.9 | 32.5 | 26.9 | 5.6 |

| | | | | | | |
|--------------------|------|------|------|------|------|------|
| Magyaro. | 2.1 | 1.3 | 0.8 | 4.4 | 3.0 | 1.5 |
| Málta | 4.9 | 2.5 | 2.4 | 7.5 | 3.9 | 3.6 |
| Hollandia | 4.0 | 2.0 | 3.0 | 11.2 | 2.7 | 8.5 |
| Ausztria | 10.8 | 4.2 | 6.6 | 15.5 | 6.3 | 9.2 |
| Lengyelo. | 0.1 | 0.0 | 0.1 | 1.4 | 0.6 | 0.8 |
| Portugalia | 4.2 | 1.0 | 3.2 | 7.6 | 2.0 | 5.6 |
| Románia | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Szlovenia | 4.0 | 0.3 | 3.8 | 11.1 | 1.0 | 10.1 |
| Szlovákia | 1.3 | 0.8 | 0.5 | ... | ... | ... |
| Finnorsz. | 3.1 | 1.1 | 2.0 | 4.5 | 1.6 | 2.9 |
| Svédorsz. | 6.6 | 2.9 | 3.7 | 14.7 | 5.1 | 9.6 |
| Egyesült Királyság | 7.2 | 3.3 | 3.9 | 11.6 | 3.7 | 7.9 |
| Horváto. | ... | ... | ... | ... | ... | ... |
| Izland | 6.6 | 5.2 | 1.4 | 10.9 | 7.1 | 3.7 |
| Lichtenstein | 33.2 | 16.4 | 16.8 | 62.2 | 20.9 | 41.4 |
| Norvégia | 7.5 | 4.4 | 3.1 | 11.6 | 4.8 | 6.8 |
| Svájc | 22.4 | 13.9 | 8.5 | 24.7 | 14.7 | 9.9 |
| Töröko. | 0.2 | 0.1 | 0.1 | ... | ... | ... |

Forrás: Eurostat

Az adatok jól mutatják azt is, hogy az eredetileg vendégmunkásként vagy bevándorlóként érkezettek egy jelentős része ma már a befogadó állam polgárává vált.

A migrációról tehát előljáróban mindenképpen meg kell állapítani, hogy nem új, csak a 20-21. századra jellemző jelenségről van szó, nem magyarázható kizárólag a globalizációval, és nem egyértelműen csak a migránsok érdeke új életfeltételek keresése, nagyon sokszor magának a célországnak az érdekei is szerepet játszanak a migráció megindulásában.

A migráció, mint a társadalmi mozgások egyik formája többféle módon definiálható és több tartalmat jelölhet. ***„Fogalmilag egyaránt értelmezhető a hazájukat elhagyó üldözött menekültek, politikai, gazdasági helyzetükkel elégedetlenek, az etnikumi, vallási hovatartozásuk miatt elviselhetetlen diszkriminációnak kitett emberek más országokba elvándorlására, de természetesen ez a fogalom használatos a különböző bűnöző csoportok tagjainak csoportos menekülésére is.”***¹⁶ Ebben a tekintetben a legszorosabb kapcsolatban van

¹⁶ Kenedli Tamás: Az okirati bűnözés kapcsolata a migrációs jelenséggel. Magyar Rendészet. 2006/1.

a határokon átnyúló szervezett bűnözéssel, de a kérdésnek ez az oldala külön tanulmányt igényel.

Annyi bizonyos, hogy mind a belső, mind pedig a külső biztonság szempontjából nagyon sajátos problémát jelent a migráció kérdése. A migráció okai között alapvetően a biztonság hiányát találjuk, hiszen lakóhelye, hazája elhagyására, korábbi életfeltételei megváltoztatására mindenekelőtt az élet-, az egzisztenciális feltételek hiánya, természeti és társadalmi katasztrófák, vagy politikai konfliktusok és üldöztetés készíthet egyéneket és társadalmi csoportokat. Ugyanakkor főként az illegális, de a legális bevándorlás maga is belső ellentétek forrása lehet, nemzetközi konfliktusokat is indukálhat. Valódi kérdés a bevándorló biztonsága tudatosan választott vagy véletlenszerűen talált új hazájában, s az is, hogy a bevándorló csoportok jelenléte, beillesztésük és beilleszkedésük milyen biztonsági kockázatokat jelent államok közötti és államon belüli viszonylatban.

Ha a közvetlen környezetünket, a Kárpát-medence belső viszonyait tekintjük, megállapítható, hogy e soknemzetiségű régióban mindig soknemzetiségű államok léteztek rengeteg belső konfliktussal. A konfliktusok azonban a politika szintjén mindig élesebben jelentkeztek, mint a mindennapi együttélés során, ahol az egymásrautaltság, a hasonló szociális helyzet és a kultúrák hasonlósága tompította azokat. Bár etnikai alapú diszkriminációban kölcsönösen jelentős számban volt részük, ezek drámai megoldásokhoz általában nem vezettek. Az ez irányban végzett vizsgálatok arra az eredményre vezettek, hogy például a magyarok és szlovákok körülbelül 20 %-a vállalt aktív szerepet az igazságtalanság megszüntetésében, de eszközeikben a petícióírás, demonstráción való részvétel, ritkábban sztrájk vagy forgalmi blokádnak szerepelt.¹⁷ Ez persze nem jelenti azt, hogy az említett vizsgálat egyúttal az etnikumközi konfliktusok kiéleződésének feltételeit, melyek részint e történelmi múltban, részint a többségi nemzetek viselkedésében, részint a kultúrák eltéréseiben rejlenek, nem látná világosan. Ilyen alapon válhatott biztonságpolitikai kérdéssé például egy magyar nemzeti egyetem megteremtése Romániában, vagy kérdéssé még ma is Szlovákiában, vita tárgyává kisebbségek nemzeti jelképeinek használata, vagy a családnevek és helynevek anyanyelven való használata, vagy a kettős állampolgárság kérdése. Ugyanakkor a demokratizálódás, a gazdasági fejlődés igénye, az Európai Unióhoz való csatlakozás, illetve annak szándéka akarva, nem akarva, a konszenzusos megoldások felé löki a Kárpát-medencében élő népeket. Élesebb, akár a kibékíthetlenségig menő konfliktushoz vezethet a különböző etnikumok alapvetően eltérő kulturális háttérének és társadalmi beágyazottsága. Ilyen konfliktusok szinterei

¹⁷ Csepeli György, Örkény Antal, Székely Márta: Nemzetek egymás tükrében. Interetnikus viszonyok a Kárpát-medencében. Budapest, 2002. Balassi Kiadó. 47. o.

azok az elmaradottabb országok, ott is elsősorban a nagyvárosok, ahová behatol a multinacionális tőke és globalizációs kultúra, és azok a nyugati nagyvárosok ahová viszont az olcsó és meglehetősen kevert etnikumú munkavállalók tömege vándorol be.

„A gazdasági globalizáció többnyire a nemzeti és globális fogalmának kettősségében jelenik meg, ahol a globális hatalom előnyökre tesz szert a nemzeti kárára. Miért kell feltárni a globális gazdaság helyét és különösen a nagyvárosokban elfoglalt helyét az analízis során? Mert ez lehetővé teszi számunkra annak a gazdaságnak és a munkakultúrák sokszínűségének feltárását, amelyekbe az információs gazdaság beágyazódik. Ugyancsak lehetővé válik számunkra a konkrét helyi folyamatok vizsgálata, melyeken keresztül a globalizáció létezik, és annak alátámasztása, hogy a nagyvárosok multikulturalizmusában legalább annyi része van a globalizációnak, mint a nemzetközi tőkének. Végül a városokra koncentrálnak lehetővé válik számunkra, hogy egy globális skálán megjelöljük azoknak a stratégiai helyeknek a földrajzi elhelyezkedését, melyek a gazdasági globalizáció dinamikájával össze vannak kötve egymással.

A globális városok a szervezett tőke felülértékelésének és a hátrányos helyzetű gazdasági szereplők, cégek, munkások leértékelésének helyszínei. A szervezett tőke szektorai szervezetükben és tevékenységükben is globálisak. A hátrányos helyzetű munkások a globális városokban nőnek, bevándorlók, színes bőrűek, akiknek a politikai öntudata és identitása nincs szükségszerűen a nemzetbe vagy a nemzeti közösségbe ágyazva.”¹⁸

A holland társadalomban például „az antirasszista normák melletti határozott elkötelezettséggel szemben, melyet a náci és más apartheid rezsimekkel szembeni viszolygás befolyásolt, most egy ezzel ellentétes trend kényszerét látjuk kibontakozni: a kulturális másság kiváltotta nyugtalanságát”.¹⁹

Ezek a nagyvárosok az előbbiekből következően is belátható, hogy nem csupán a különböző országokból különböző kultúrával odakerült emberek, hanem a mérhetetlen gazdagság és szegénység találkozó helyei is. A domináns elit, mely közönyös és pénzéhes, szembetalálja magát az általa „másságként” felfogott, és ezáltal leértékelt egyéb kultúrákkal, valamint a szegények reménytelenségével és dühével.

Mindezek után joggal tehető fel a kérdés, ha ennyi nemkívánatos következménnyel jár a fejlett európai polgári társadalmak multikulturális átalakulása, mi az oka a válság övezetekből, vagy egyszerűen gazdasági, egzisztenciális okokból a fejletlenebb területekről beözönlők

¹⁸ Sassen, Saskia: Globalization and its Discontents. Essays on the new Mobility of People and Money. New York, 1998. The New Press. XIX. o.

¹⁹ Hondius, D.: Become like us: the Dutch and racism.. 2003. 12. 04. www.opendemocracy.net/people-migrationeurope

tömeges befogadásának. Ha megnézzük az EU országainak demográfiai viszonyait, meglehetősen szomorú kép tárul elénk. A természetes népszaporulat kicsi, az európai társadalom vészesen öregszik, drámaian csökken a munkaképes korú lakosság száma. Az EU 27 tagállama lakosságának 2010-ben 25,92%-a volt 65 év feletti, a 2060-ra vonatkozó prognózis szerint ez a szám 52.55% lesz. Különösen a Balti államok és általában a kelet-európai országok mutatói rosszak, legtöbbjük lakosságának több mint 60%-a lesz 65 év feletti erre az időre. (Magyarország esetében a 2010-es adat 24.2%, a 2060-as prognózis 57.8%) Ezekben az országokból a kedvezőtlen népszaporulathoz a fiatalabb korosztályok tömeges kivándorlása is hozzájárul. Ez a tendencia például Lettország és Litvánia esetében különösen szembetűnő, amit az Európai Unió aktuális statisztikái is jól mutatnak.²⁰ Meg kell jegyezni, hogy a társadalom öregedése és a fokozódó bevándorlás nem csak európai jelenség. Az Egyesült Államokban várható népesség alakulás hasonló képet mutat. A Népszámlálási Hivatal prognózisa szerint, míg 1997-ben az USA lakosságának 78 %-a volt fehér, addig 2050-re a fehér lakosság számaránya 53 %-ra fog csökkenni.²¹

A nagyobb bevándorló közösségekkel rendelkező nyugat-európai országokban (kivéve talán Németországot, amelynek közel 60%-os 65 év feletti lakosságszámot jósolnak 2060-ra) kicsit kedvezőbbek a számok, viszont tudomásul kell venniük, hogy a jobb demográfiai adatok mögött a bevándorló közösségek gyarapodása, és a lakosság számának az ő javukra történő eltolódása áll. Míg az EU tagországok lakosságának átlagéletkora 40.6 év volt a 2008. december 31-i adatok szerint, addig a bevándorlók átlagéletkora 28.4 év. A más EU országokból bevándorlóké 29.3 év volt, és a legfiatalabbak a nem európai országból származók, átlagéletkoruk 27.5 év.²²

Kofi Annan, az ENSZ főtitkára már 2004 őszén arról értekezett, hogy Európának szüksége van a bevándorlókra²³, illetve, hogy az Európai Bizottság által szerkesztett 25. „Zöld Könyv”, melynek tárgyalását 2005. február végén kezdték el tárgyalni, a jövő stratégiai kérdéseként foglalkozik a migráció kérdésével. Természetesen a változó helyzet a bevándorlók és menekültek társadalmi integrációjának kérdéseit is más megvilágításba helyezi.

²⁰ Emigration. Eurostat:

<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00177&plugin=1>

²¹ Hendley, A. A., Bilimoria, N. F.: Minorities and social security: An analysis of racial and ethnic differences in the current program. Social Security Bulletin Vol. 62. No. 2. 1999.

²² Migrants in Europe 2011 edition. A statistical portrait of the first and second generation. EUROSTAT Statistical books http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-10-539/EN/KS-31-10-539-EN.PDF

²³ www.eu2004.hu, 2004. október 26. – Euvonal – EU tájékoztató szolgálat.

Egy a problémákra reagáló egységes európai értékrend kialakításának a fenti dokumentumokban is tetten érhető kísérlete kétféle tendenciát is jelent. Egyfelől azt, hogy az emberi jogi eszmére épülő nemzetközi jognak a globalizáció kapcsán szembe kell néznie a következő kérdésekkel:

„1. Mit jelent az egyetemes emberi jogok eszméje a kulturális sokféleség tükrében? Mit jelent a tolerancia?

2. Milyen intézmények, szervezetek és milyen eredménnyel fogják védelmezni az emberi jogokat a nemzetállamok helyett vagy mellett?

3. Az eszközeitől megfosztott államok helyett hogyan lehet küzdeni a világban (nem csak a „harmadikban”) növekvő szegénység, kiszolgáltatottság, a gazdasági, szociális, kulturális jogok kiüresedése ellen?”²⁴

Bármilyen kisebbség esetében kulcskérdés az *identitásválasztás szabadsága, a diszkrimináció tilalma, az egyéni és kollektív jogok biztosítása, a nyelvhasználat kérdése és a saját kultúra megélésének és ápolásának lehetősége.*

Vitás kérdés az európai és a nemzeti identitás viszonya, melynek megválaszolása történhet a polgárok hozzájuk fűződő szubjektív viszonya alapján, és jogi, politikai, tudományos alapon is megkísérelhető a válaszadás. A növekvő euro-szkepticizmust látva, kérdés, valódi közösségnek tekinthető-e az Unió, illetve a polgárok mennyire tekintik annak.

A modern értelemben vett valódi politikai és jogi közösség létrejötte az alkotmányosság kialakulásához kapcsolódik. Az alkotmányosság kialakulásának két legjelentősebb eleme egyrészt a kormányzat legitimitációja, igazoltsága, ami a kormányzottak, vagyis a nép egyetértésén nyugszik. Másrészt a politikai hatalom legalizált alkotmányossága. Ez a fajta legitimitáció és legalizáció csak úgy lehetséges, hogy az alkotmány a többi törvény felett álló, magasabb rendű jog. Az Európai Unió létének és további fejlődésének egyik politika- és jogelméleti alapkérdése, hogy van-e alkotmánya, amely mögött egy valamiféle európai identitással rendelkező nép áll. Az Európai Közösség, illetve Unió alaprendjének forrása azonban nem a nép, a *démosz*. Az alaprend nem az EU népétől, hanem a tagállami kormányzatoktól és a nemzeti parlamentek ratifikációjából ered. Az uniós szerződés sem "Európa népéről" beszél, hanem "Európa népei közötti egyre szorosabb egyesülésről". Az Európa Parlamentet ugyan közvetlenül az európai nép választja, azonban ez csak egy

²⁴ Szabó Gábor: Nemzetközi globalizáció és az emberi jogok. In: Politikatudományi válaszok a XXI. század kihívásaira. Pécs, 2001. Pécsi Tudományegyetem. 52. o.

korlátozott hatáskörű törvényhozó szerv, semmi esetre sem alkotmányozó. Az alkotmányozás a tagállamokat illeti, és nem a polgárok megegyezésén alapul. Ugyanakkor emlékezzünk arra, hogy a tagállamok demokratikus, azaz, népképviselaten alapuló államok. Számos esetben ratifikálják a szerződéseket, sőt népszavazásra bocsátják. A közösségi alkotmány és jog nem ütközhet a tagállam alkotmányába, még ha ez a harmónia nem egyszer a tagállam alkotmányának módosítása révén jön is létre. Az európai nép közvetlen választásán nyugvó európai állam óhatatlanul a tagállamok legyűrését jelentené, míg jelen formájában a tagállamok kontrollálják az EU-t és az átadott szuverenitás mértékét. A kormányok közvetítő szerepe ebben kiemelkedő.

Mindezek alapján mindenki legalább két identitással rendelkezik, egyszerre nemzeti és európai. A két közösséggel való azonosulás intenzitása és alapja természetesen eltérő. A nemzeti közösséggel történő azonosulás az érzelmileg is felerősített szerves, kulturális azonosságtudaton nyugszik. Az európai azonosságtudat a nemzeti különbségek elfogadására és tudatos, racionális döntésekre, értékválasztásra épül. Európa nem olvasztótégely, az európai identitás nem jelenti a nemzeti identitás feladását.²⁵

A szabad identitás választás és a diszkrimináció tilalma elvének deklarálásán túl az **állampolgársági kérdések**, a kisebbségi politika konkrét jogi szabályozása a tagállamok hatáskörébe tartozik. Így lehetséges az, hogy áttekintve például a kelet-európai országok alkotmányait, azt találjuk, hogy míg a horvát (1990. módosítva 1997, 2000, 2001) és szlovén alkotmány (1991) államalkotó tényezőként ismeri el a területén élő nemzetiségeket, addig Szlovákia (1992) és Románia (1991) továbbra is homogén nemzetállamként tekint önmagára. Az 1955-ös osztrák államszerződés is eredetileg csak a horvát és szlovén nemzetiségi jogokat ismerte el, ezt bővítette ki az 1976-os népcsoport törvény a többi nem német anyanyelvű, saját hagyományokkal rendelkező állampolgári csoportokra.

Az állampolgárság megadásának kérdése több összefüggésben is felvetődik. A történelmi kisebbségek esetében a fő kérdés az, hogy az anyaország kiterjeszt(het)i-e az állampolgárságot a határain kívül élő nemzeti csoportokra és egyénekre, illetve, hogy ezt a lépést azok az országok, amelyeknek a területén élnek, elfogadják-e, elismerik-e a kettős (többes) állampolgárság lehetőségét. A 2010-ben elfogadott a határon túli magyarok magyar állampolgárságának megszerzéséről szóló törvény például Szlovákia és Ukrajna esetében

²⁵ Paczolay Péter: A nemzeti, a vallási és az európai identitás.

<http://www.magyarpaxromana.hu/kiadvanyok/vallasokeuropa2/paczolay.htm>

váltott ki vitákat. Az ukrán törvények eleve nem ismerik el a kettős állampolgárság lehetőségét, Szlovákiában pedig az ugyancsak 2010-ben született állampolgársági törvény rendelkezik arról, akik megszerzik valamely külföldi ország állampolgárságát, azok elveszítik szlovák állampolgárságukat.

A Balti országok, és különösen Lettország és Észtország, 1991-ben történt függetlenné válásukat követően különösen szigorúan szabályozták a szovjet időkben kialakult nagyszámú orosz kisebbség állampolgárságának megszerzését. A területükön élő oroszok, hacsak nem tudták igazolni, hogy már a háború előtt is állampolgárok voltak, nem lettek automatikusan azok, szigorú feltételekhez, például nyelvtudáshoz kötötték az állampolgárság megszerzését. A lakosság közel harmadát, nagyobb városokban mintegy 40%-át kitevő orosz anyanyelvűek az orosz nyelv második hivatalos nyelvként való elismeréséért folytatott küzdelme is kudarcot vallott. A 2013 februárjában nagy részvétellel megtartott népszavazáson 70%-os többséggel szavazták le törekvésüket Lettországon. Nem kell azonban Kelet-Európában leragadnunk. A polgári demokrácia hazájaként aposztrofált Franciaország sem ismer el nyelvi és kulturális partikularizmusokat, alkotmánya egyenesen úgy fogalmaz, hogy az állam nyelve a francia, elutasítja a partikuláris nyelvek hivatalossá tételét.

Bár a Kisebbségi és Regionális Nyelvek Európai Chartáját, mely a kisebbségek nyelvhasználatát mindazon településeken, hol a lakosság 20%-t alkotják, lehetővé teszi, különböző időben ugyan, de egymás után ratifikálták az EU tagállamok, a nyelvhasználat szabályozásában jelentős különbségeket találunk.

A kisebbségek életének szabályozásával kapcsolatos kulcskérdések még élesebben vetődnek fel a bevándorló személyek és közösségek esetében. Nagy eredménynek tekinthető, hogy a kisebbségek jogai az EU alapértékei közé kerültek, bár meg kell jegyezni, hogy soha nem élveztek prioritást. A szabályozásban a kiinduló pontot mindkét esetben a Lisszaboni Szerződés (2. cikk)²⁶ és az EU Alapjogi Chartája (21. - 22. cikk)²⁷ adja, az ezek alapján kialakított vagy kialakítandó konkrét európai vagy nemzeti szintű stratégiák összehangolása az érdekek változása és különbözősége miatt továbbra is nagy feladat, amelyben az EU állampolgárainak aktivitása is növekvő szerepet játszhat.

A migráció egy időben jelent lehetőséget és kihívást. A jól kezelt migráció fejlődést és gazdagodást hozhat mind a származási, mind pedig a befogadó ország számára, ugyanakkor a nem megfelelő migrációs politikák veszélybe sodorhatják a társadalmi kohéziót, a biztonságot

²⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:0042:0133:HU:PDF>

²⁷ <http://eur-lex.europa.eu/hu/treaties/dat/32007X1214/hm/C2007303HU.01000101.htm>

és szuverenitást egyaránt. A menekültügy és a migráció kérdésével mind az Európai Unió, mind pedig a nemzetállamok szintjén különböző szervek és fórumok sora foglalkozik.

Európai uniós szervezetek, entitások és eszközök, amelyek a menekültügy és migráció kérdésével közvetlenül foglalkoznak²⁸

EU Immigration Portal

European Asylum Support Office (EASO) mely többek között felügyeli a European Asylum Curriculum-t

European Website on Integration

Eurostat

The European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union (FRONTEX)

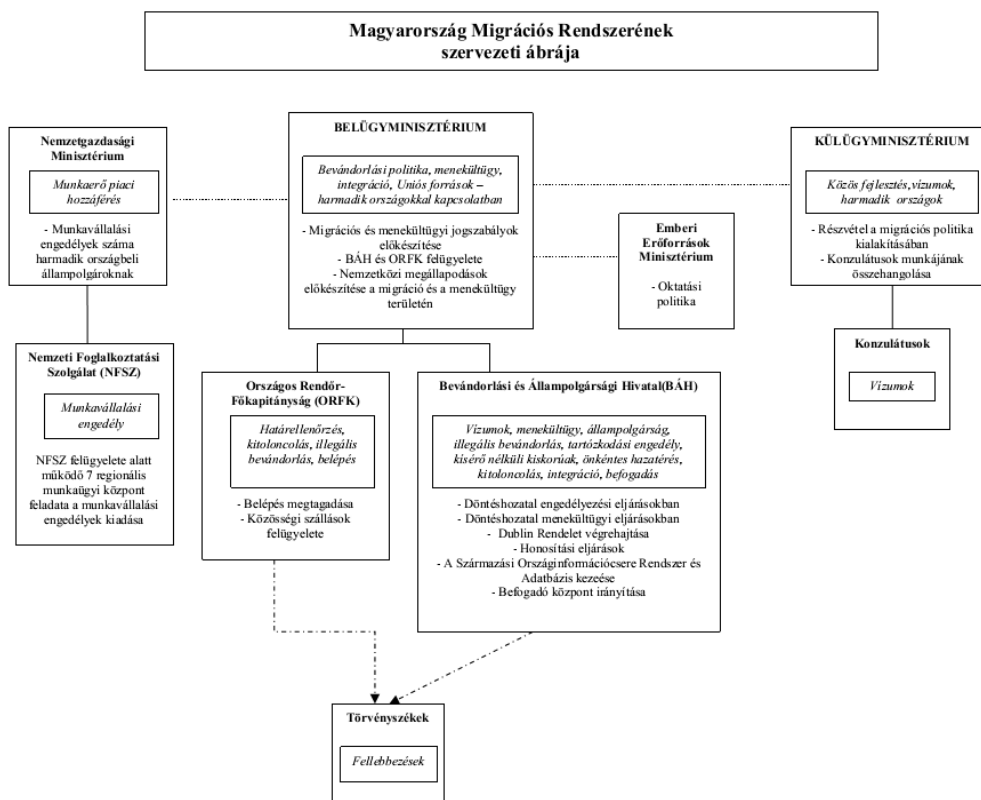
Fundamental Rights Agency (FRA)

Information and Coordination Network for Member States' Migration Management Services (ICONet)

Mutual Information Mechanism (MIM)

National Contact Points on Integration

²⁸ http://emn.intrasoft-intl.com/html/links/inter_govern_orgs.html



Az EU tagállamok menekültüggyel és migrációval foglalkozó szervezeteinek leírása egyenként is hozzáférhető.²⁹

5. Az egységes európai migrációs és kisebbségi politika kialakításának nehézségei és eredményei – diszkrimináció ellenes dokumentumok és diszkriminációs politikák

Mint már az előzőekben szó volt róla, a migrációról szóló vita erősen összefügg az előregedő európai társadalmak problémájával, mely annak következményei miatt különösen fontosá teszi a migrációs folyamat fenntartását és a bevándorlók integrálását a befogadó társadalomba. Az integráció egyik elemi kérdése ismét az identitás, a nemzeti, kulturális azonosság változó felfogása, a gazdasági integráció és a társadalmi kohézió biztosítása.

29

<http://emn.intrasoft-intl.com/Downloads/prepareShowFiles.do?entryTitle=0%2E%20Institutional%20Charts%20on%20Asylum%20and%20Migration>

A politikai vita két különböző irányt vesz. Egyfelől, arra irányul, hogy a migrációs politika szintjén a társadalmi és gazdasági integráció esélyét növelje csak azoknak a külföldi nemzetiségűeknek a kiválasztásával, akiknek nagyobb esélye van az integrálódásra, nevezetesen a magasabb képzettségűeknek és a magasabb társadalmi-gazdasági szintű közösségekből jövőeknek. Másfelől, az integrációs politika olyan hatásos eszközrendszerét alkalmazza, amelyet rögtön az érkezés után lehet elkezdni, és amely a nyelvre és a kulturális ismeretekre teszi a hangsúlyt, s ezáltal az asszimilációra.

Hangsúlyozni kell, hogy az integráció és az asszimiláció fogalma és gyakorlata is jelentősen eltér egymástól.

Az **asszimiláció** a modern állam azon törekvéséből származik, hogy a fennhatósága alá tartozó népet nyelvileg, kulturálisan és ideológiailag egységesítse. Többek között ezen törekvések kudarcra hívta életre a multikulturalizmus eszményét mint merőben új típusú megoldási módozatot, mert: „noha hatékonyan elidegenítette az érintetteket eredeti közösségüktől, az asszimiláció nem jelentette a teljes és feltétel nélküli befogadást az uralkodó nemzet részéről. *Asszimiláció* alatt a kisebbségben lévőknek a társadalmi többségbe való beolvasztását, a többséghez való hasonlatossá tételét értjük. Ez egy **„egyirányú – tudatos vagy öntudatlan, formális vagy informális – beolvasztási folyamat, melynek révén az uralkodó szektor megkísérli aláadni a kisebbségek életmódját, magasabb rendű lehetőségként rájuk kényszeríteni saját kultúráját és intézményeit, és kicsikarni bizonyos fokú ’rituális’ igazodást, külsőségekben megnyilvánuló alkalmazkodást.**”

Ugyanakkor az asszimiláció iránti elkötelezettség bevallottan nem a főáramba való teljes beolvasztásra törekszik. „A nyugati civilizációval összeegyeztethető szokásokat megtűrjük, ha azok

- a) a magán- vagy személyes életre korlátozódnak,
- b) nem sértik mások jogait,
- c) összhangban állnak a törvény betűjével és szellemével és
- d) fenntartják a polgári társadalom elveit.”

Az asszimilációs törekvéseknek történetileg két modelljét különböztethetjük meg: az amerikai olvasztótégelyt és a francia típusú asszimiláció politikáját. A francia modell a kisebbségi közösségek megszüntetésével akadályozná meg, hogy azok állammá váljanak az államban, s emellett hagyományosan nem fogadják el az asszimilációt segítő pozitív intézkedéseket sem. Ez a politika ugyanakkor mindenki számára felkínálja a francia politikai nemzethez való tartozást. Ezzel szemben az amerikai olvasztótégely politikája vagy elmélete a pozitív

megkülönböztetés eszközeivel (például kvótarendszer alkalmazása) igyekeznek megteremteni mindenki számára a társadalomba való beilleszkedése esélyét.

Az asszimilációval ellentétben *az integráció kétirányú folyamatnak tekinthető, melynek során az uralkodó és az alárendelt szektorok egymásra hatásából új egység születik.*

A multikulturalizmus és az integráció abban hasonlít egymásra, hogy mindkettő arra törekszik, hogy a kisebbségeket beépítse a főáramba. Különbségük abban nyilvánul meg, hogy mennyiben fogadják el a sokféleséget.³⁰

Az alkalmazott módszerek akár egy adott kisebbség esetében is időről időre változhatnak (mint például a magyarországi romák esetében), az azonban megállapítható, hogy az asszimilációs törekvések kevésbé veszik figyelembe az adott kisebbség saját igényeit, és jobban alkalmasak arra, hogy diszkriminációs politikák alapjául szolgáljanak.

Akár elfogadjuk, tudomásul vesszük, támogatjuk, vagy küzdünk ellene, az európai társadalom sokszínűsége megkérdőjelezhetetlen tény. Ennek fényében szükséges olyan társadalmi mentalitást, nemzetállami és európai politikákat kialakítani, amelyek inkább alkalmasak a eltérő kultúrájú és érdekű társadalmi csoportok közötti konfliktusok megelőzésére és/vagy kezelésére, és békés együttélésük biztosítására. *A társadalmi és politikai válaszok jellege határozza meg, hogy a kisebbségekhez való viszony részben vagy egészben diszkriminatív (hátrányosan megkülönböztető), restriktív (korlátozó), koncesszív (megengedő), vagy disztributív (adott esetben az állami szuverenitáson is osztozkodó, vagy a területi-politikai különállást is elismerő) formát ölt e.*

Az első kérdés, hogy elfogadjuk-e és mennyire a „sokkultúráság” tényét, a második a nemzeti kultúra meghatározását illeti, tudniillik, hogy mennyire kell ehhez alkalmazkodnia a bevándorlóknak, illetve, mennyire nyíltan vállalhatják saját kultúrájuk eltérőségét.

Németországban és Franciaországban visszautasíthatják egy bevándorló honosítási kérelmét, ha felmerül, hogy túl erős a kötődése származási országához vagy vallásához. Ezekben az ügyekben nemzeti identitást a bevándorlók eredeti identitásával való kapcsolat teljes hiányával lehet kifejezni. Nem kívánatos, hogy a bevándorlók eredeti identitásukhoz hozzáadjanak egy másikat, sokkal inkább az eredetiről való lemondást várják el tőlük. Az a hallgatólagos elvárás, hogy a bevándorlóknak le kell mondaniuk eredeti identitásukról, vagy legalább alá kell rendelni, vagy el kell rejteni azt, a legkülönbözőbb módokon fejeződik ki.

A példák egyaránt magukban foglalják a kettős állampolgárság tilalmát és a honosítástervezetk szigorúságát. Amíg a legtöbb ország elvárja, hogy az állampolgárságra pályázók átmenjenek

³⁰ Berkes Lilla: Asszimiláció – integráció – multikulturalizmus.
http://www.glossaiuridica.hu/gi1101/alk/gi1101_alk_berkes_lilla.pdf

egy nyelvi teszten, addig néhány ország másoknál sokkal magasabbra tette a mércét; anyanyelvi szintű nyelvhasználatot és kulturális ismereteket követel. Ezek a politikák a teljes asszimilációt célozzák, és megakadályozzák, hogy a még nem teljesen integrálódott bevándorlók állampolgárságot szerezzenek. Ezzel szemben más országok sokkal alacsonyabb korlátot állapítottak meg, és csak a jóakarát kifejezését várják a bevándorlótól, feltételezve, hogy azok a különböző szintű, kevert, vagy kettős identitásuk ellenére, mindazonáltal jó állampolgárokká tudnak válni.

Az állampolgársági tesztek Dániában és Kanadában illusztrálják ezt a különbséget. A kanadai állampolgársági teszt feltételezi, hogy sok bevándorló olyan sokkultúrájú állampolgár akarni lenni, aki egyesíti erős etnikai önazonosságát egy erős kanadai nemzeti identitással. Az asszimiláció párti dán teszt arra törekszik, hogy kizárja az állampolgárság multikulturális formáit. Ebben az értelemben az állampolgársági tesztek nem teljesen összeférhetetlenek a multikulturális elkötelezettséggel, egyszerűen csak még egy területét adják az ország multikulturalizmus iránti elkötelezettsége (vagy annak hiánya) kifejezésének.³¹

A problémákat, az egyes országok különböző megoldásait az Európai Unió újra és újra igyekszik egységes jogi keretekbe és gyakorlati politikákba illeszteni. Amint az Európai Bizottság sajtóközleménye hírül adta:

” Az Unió megújított migrációs stratégiája a mobilitás és az együttműködés megerősítésére összpontosít

A migrációból fakadó kölcsönös előnyök jobb kihasználása érdekében az Európai Uniónak erősítenie kell kapcsolatait az EU-n kívüli országokkal. Bár a migráció az Európai Unió napirendjének élén áll, az arab tavasz és a Földközi-tenger térségének déli részén tapasztalt 2011-es események ismét rámutattak, hogy az EU-nak koherens és átfogó migrációs politikára van szüksége. Ezért az Európai Bizottság ma az Unión kívüli partnerországokkal a migráció és a mobilitás területén folytatott párbeszéd és operatív együttműködés megerősítésére tesz javaslatot, ezzel megerősítve a dél-mediterrán országokkal való partnerségről és közös jólétről szóló, március 8-i közleményben foglalt javaslatokat. Az új megközelítést a migrációval és a mobilitással kapcsolatos megújított általános megközelítésről szóló dokumentum részletezi, amely a mobilitást és a harmadik országbeli

³¹ Will Kymlicka: MULTICULTURALISM: Success, Failure, and the Future. Queen’s University February 2012 www.migrationpolicy.org/transatlantic.

állampolgárokat állítja a középpontba, valamint fenntarthatóbb és előremutatóbb együttműködések helyez kilátásba. A harmadik országok állampolgárainak mobilitása az EU külső határain azért fontos, mert szorosan kapcsolódik a vízumpolitikához és sok embert érint, többek között a rövid időre érkezőket, a turistákat, a diákokat, a kutatókat, az üzletembereket és a látogatóba érkező családtagokat.

„Egyértelmű és következetes stratégiai szakpolitikai keretet hozunk létre a migráció és a fejlesztés területén. Ahhoz, hogy az EU a határain belül, illetve globálisan jobban tudja kezelni a migrációt, elengedhetetlen a partnerországokkal való párbeszéd és együttműködés további megerősítése. Az EU migrációval és mobilitással kapcsolatos megújított általános megközelítése olyan stratégiai keretet biztosít, amely szükséges ahhoz, hogy az EU és a tagállamok hatékonyabban léphessenek fel ezen a területen” – nyilatkozta Cecilia Malmström, belügyekért felelős biztos.

Mostantól két fő működési keretre helyeződik a hangsúly:

Egyrészt mobilitási partnerségek kialakítását ajánlják fel az Európai Unió közvetlen szomszédjainak, első körben Tunéziának, Marokkónak és Egyiptomnak. A mobilitási partnerségek meghatározott keretbe foglalják az Unió és a nem uniós országok közötti párbeszédet és együttműködést. A középpontban a legális migráció megkönnyítése és jobb szervezése, az illegális migráció kezelhetőségét szolgáló eredményes és humánus intézkedések, valamint a migrációfejlesztéssel összefüggő eredményeinek erősítésére irányuló konkrét lépések állnak. A vízumkönnyítési és visszafogadási megállapodások megkötése is a partnerségek részét képezi majd.

Más országokkal kapcsolatban a Bizottság a migrációval és a mobilitással kapcsolatos közös ütemtervek kialakítására tesz javaslatot, amelyek a párbeszédre és az együttműködésre vonatkozó közös ajánlásokra, célokra és kötelezettségvállalásokra épülő, magasabb szintű együttműködéshez adnának alapot.

Migrációs és mobilitási központok jönnek létre, amelyek a szakképesítés és a munkaerő iránti kereslet és kínálat megfeleltetése területén támogatást és forrásokat nyújtanak az egyének, valamint a partnerországok számára. Az EU elindított online bevándorlási portálja szintén segíteni fogja a migránsokat, hogy megalapozottabb döntéseket hozhassanak az Unióba irányuló migrációval és mobilitással kapcsolatban.

A végrehajtás nyomon követése és az előrelépés biztosítása érdekében 2013 júniusától kétfévente jelentés készül az általános megközelítésről.

Előzmények

A migráció és a mobilitás megújított általános megközelítése:

- Szervesebben kapcsolódik az EU külpolitikájához és fejlesztési együttműködéseire. Az Európai Bizottság, az Európai Külügyi Szolgálat (az uniós küldöttségeket is ideértve) és a tagállamok közösen hajtják végre.
- jobban megfelel majd az EU belső politikai célkitűzéseinek, elsősorban az Európa 2020 stratégiának, de a foglalkoztatási és oktatási politikáknak is. A jólét biztosításának érdekében Európának vonzóbbá kell válnia a tehetségekért folytatott globális versenyben.
- nagyobb hangsúlyt fektet a mobilitásra és a vízumpolitikára.
- a globális megközelítés három hagyományos pillérét - legális migráció, illegális migráció, migráció és fejlesztés – egy negyedik oszloppal egészíti ki, amely a nemzetközi védelemmel és a menekültügyi politika külső vonatkozásaival foglalkozik.
- a migránsokat helyezi az uniós lépések központjába, így nagyobb autonómiát biztosít számukra, és erősíti emberi jogaik érvényesülését a származási, a tranzit-, és a célországokban egyaránt. Az EU-n kívüli régióközi migrációval is foglalkozik.
- továbbra is elsődleges hangsúlyt fektet az EU szomszédságpolitikájára, az EU-Afrika partnerségre és a keleti országokra.
- azonosítja az EU és partnerei által egyaránt fontosnak tartott közös érdekeket és problémákat, valamint erősíti együttműködésüket. A Bizottság 2005 óta mintegy 300 migrációval kapcsolatos projektet finanszírozott Unión kívüli országokban összesen 800 millió euró értékben (konkrét példákért lásd [MEMO/11/801](#)).

A migráció általános megközelítését eredetileg 2005-ben fogadták el. A cél egy olyan szakpolitikai keret létrehozása volt, amely a migráció valamennyi releváns aspektusát kiegyensúlyozottan és átfogóan, az unión kívüli országokkal együttműködve kezeli.

2011 első felében az általános megközelítést széles körű nyilvános konzultáció keretében értékelték, amely megerősítette a megközelítés hasznosságát, de rávilágított arra, hogy

erősíteni kell az egyéb szakpolitikai területekkel való összhangot, valamint kiegyensúlyozottabban kell kezelni a különböző témákat és földrajzi régiókat.”³²

6. Társadalmi konfliktusok és integrációs politikák az Európai Unióban: előítélet, xenofóbia – tolerancia, befogadás: integráció/asszimiláció

Minden integráció alapja a társadalom befogadó képessége, melyet a különböző konfliktusos helyzetek megelőzésére és megoldására irányuló szakpolitikák támogathatnak. A befogadáshoz, illetve a bevándorló részéről az új körülményekhez való adaptálódáshoz nem csak a kultúrák különbözőségével kell megküzdeni, de azokat az érdekellentéteket is kezelni kell, melyek elsősorban a jog, a politika és a gazdaság területén keletkeznek. A nem megfelelő politikák felerősítik a társadalmi intoleranciát, elmélyítik az előítéleteket, idegengyűlöletet. Előítélet bizonyos mértékig mindenki van, de társadalmi szinten az előítélet megjelenése veszélyes következményekkel jár. Az *előítélet* legismertebb megfogalmazása G. W. Allport meghatározása *szerint valamely személlyel szemben érzett idegenkedő vagy ellenséges attitűd, melynek alapja pusztán annyiban van, hogy az illető személy egy adott csoporthoz tartozik, és ennek következtében feltételezik róla, hogy a csoportnak tulajdonított negatív tulajdonságokkal ő is rendelkezik.*³³

Egy az Európai Közösség Tanácsának készült felmérés, mely Európa 12 országára terjedt ki, és azzal az eredménnyel járt, hogy a polgárok általában elkötelezettek az emberi jogok védelme iránt, és elítélik a rasszista mozgalmakat, de jelentős részüknek az az érzése, hogy hazájában túl sokan vannak a más nemzethez, kultúrához, valláshoz és társadalmi osztályhoz tartozók. Ez számukra kellemetlenséget jelent a mindennapi életben, és ők azok, akik jobban hajlanak arra, hogy negatívan ítéljék meg az Európai Közösségen kívüli országok állampolgárainak jelenlétét. Gyakrabban mutatkoznak fogékonyabbnak a bevándorlók jogainak korlátozására. Ez az attitűd, ahhoz a tünet együtteshez tartozik, amit a heterofóbia, az etnocentrizmus vagy a rasszizmus jellemez.³⁴

³²

http://ec.europa.eu/magyarország/press_room/press_releases/20111118_unio_megujitott_migracios_strategiaja_hu.htm

³³ Gordon, A. W. : Az előítélet. Budapest, 1999. Osiris Könyvkiadó.

³⁴ NONNA MAYER: Rasszizmus, idegengyűlölet az Európai Közösség országaiban. Regio – Kisebbség, politika, társadalom 1994. 5. Évf. 1.sz. <http://epa.oszk.hu/00000/00036/00017/pdf/03.pdf>

A Stratfor texasi elemzőcsoport szerint az idegengyűlölet mindig jelen volt Európában, de drámai mértékben felerősödik recessziók és gazdasági válságok idején, amikor a források szűkülnek. A kisebbségeket ilyenkor vagy a gazdasági bajok okának kiáltják ki (ez volt a helyzet a zsidókkal Európa történelme során végig, de különösen a nagy világválság idején), vagy olyanoknak tekintik, amelyekre feleslegesen költenek közpénzeket (ahogy a vendégmunkások esetében is történt az 1970-80-as években).³⁵

A gazdasági válság hatásairól a Wallenberg konferencia alkalmából is megemlékeztek. Thorbjorn Jagland, az Európa Tanács főtitkára szerint a jelenlegi gazdasági válság okozta megnövekedett munkanélküliségre és a recesszióra többen "rosszul reagálnak", emiatt erősödhet a kirekesztés és az idegengyűlölet Európában. A főtitkár a konferencián azt mondta, senki sem érezheti magát biztonságban, ha az emberi jogok nem vonatkoznak mindenre egy országban. Mindenkinek felelősséget, kötelezettséget kell vállalnia, hogy középpontba kerüljenek az emberi jogok jelentette értékek.³⁶

Több tényező van, amely meg tudja akadályozni, vagy elő tudja segíteni a multikulturalizmus sikeres implementációját. Ha az *etnikai kapcsolatok biztonsági tényezővé válnak* (2001. szeptember 11.), akkor a kisebbségek mozgásterét és a multikulturalizmusra vonatkozó igény csökkenni fog. Az *emberi jogok* is sérülhetnek; ha az állam úgy látja, hogy egy kisebbségi csoport nem tud, vagy nem akar alkalmazkodni a jogrendhez, nem fog neki forrásokat és jogokat biztosítani. Ha az állampolgárok nem tartják biztonságosnak a *határellenőrzést*, félni fognak a multikulturalizmus lehetőségétől. Ha a bevándorló csoportok valóban *sokszínűséget* visznek a társadalomba, jobban elfogadható a multikulturalizmus, ha azonban valamelyik csoport felülreprezentált, pontosan ellenkező lesz a társadalom hozzájuk fűződő viszonya. Ha a bevándorlók *gazdasági részvétele* kimutathatóan előreviszi a fejlődést, elfogadhatóvá válik befogadásuk, míg válság idején konfliktusokhoz vezethet.

Az 1970-es évektől a 1990-es évek közepéig a nyugati demokráciákban növekedett a sokféle multikulturalizmus politikán keresztül (MCPs) a kisebbségi jogok elismerésének készsége, míg a homogén nemzetállam eszméje háttérbe szorulni látszott. Az 1990-es évek közepe óta multikulturalizmusból való visszavonulást, a nemzetépítés, közös értékek és identitás megújulását érzékeljük, sőt felhívást az asszimilációhoz való visszatérésre.

Az irodalomban a multikulturalizmus sokszor úgy értelmezik, mint az etnokulturális sokszínűség megélését, mely arra biztatja a polgárokat, hogy öltsek fel a szokások, tradíciók,

³⁵ http://hvg.hu/vilag/20090310_stratfor_idengyulolet

³⁶ http://www.atv.hu/belfold/20120628_wallenberg_konferencia_a_valsg_miatt_is_erosodik_az_idengyulolet

zene, konyha teljes létező vértzetét. Yasmin Alibhai-Brown a brit multikulturalizmus 3 S modelljeként emlegeti: Sari (szári – indiai viselet), Samosa (indiai töltött tészta), Steeldrum (jamaikai acéldob). A multikulturalizmus ilyen értelmezése figyelmen kívül hagyja a gazdasági és politikai integráció hiányát; a munkanélküliség, alacsony iskolázottság, lakóhelyi szegregáció, gyenge angol nyelvi készségek, politikai marginalizáció jelenségeit. Ezeket a kérdéseket pusztán a kulturális sajátosságok elfogadásával nem lehet megoldani. Egyébként is az egymástól elválasztó kulturális különbségek, a másság folyamatos hangsúlyozása megnehezíti a közös pontok, a kulturális adaptáció lehetőségét, erősíti a sztereotípiákat, az előítéleteket és általánosságban az etnikai polarizálódást. Ez a modell felboríthatja az egyensúlyt az egyes etnikai csoportok között, az állam eldöntheti, melyiket preferálja közülük, melyiket tekinti autentikus kultúrának. Az út a hagyományos multikulturalizmus felfogástól az állampolgárság új modelljéhez vezet, mely a következőkre helyezi a hangsúlyt:

- 1) politikai részvétel és gazdasági lehetőségek a szimbolikus kulturális elismeréssel szemben,
- 2) emberi jogok és egyéni szabadság a kulturális hagyományok iránti tisztelet mellett,
- 3) a befogadó nemzeti identitás ráépítése az ősi kulturális identitásokra,
- 4) a bevándorló csoportokkal kapcsolatos kulturális csere és kevert kultúrájú állampolgárság.³⁷

Éppen az integrációban érdekelt csoportok azonban ezt a liberális felfogást sok esetben nem fogadják el. Tariq Modood, a bristoli egyetem professzora szerint pontosan ez a felfogás az, ami sok-nemzeti és szekularista előítélettől szenved. Modood a kultúra olyan koncepcióját javasolja, amely a külső és belső különbségeken alapul. Szerinte a kultúrákat nem egy egységes egésznek kell elképzelni. Éppen ezért, ha a multikulturális egyenlőséget alkalmazzuk a vallási csoportokra, azt jelenti, hogy a szekularizmus egyszerűen az integráció és egyenlőség akadályaként jelenik meg, és hogy a vallásokat a közösségi szférában kell elismerni. Nincs értelme egy vallási csoport jellemzését néhány leegyszerűsített és túláltalánosított sajátosságukra korlátozni, amint ez a muszlimokkal történt, akiknek a vallási identitása egyenlővé vált a vallási fundamentalizmussal 2001-ben és 2005-ben New Yorkban és Londonban, a terrortámadások után. Mint Modood érvel, „a kormány politikai extremizmust kreált külpolitikája által, a multikulturalizmust és a muszlimokat hibáztatva a válságért, és elvesztette az egyetlen biztos forrását, ami szükséges a hazai terrorizmus feletti győzelemhez; nevezetesen a muszlim közösség teljes és aktív együttműködését.” (139. o.).

³⁷ Will Kymlicka: MULTICULTURALISM: Success, Failure, and the Future Queen's University MPI Europe <http://www.migrationpolicy.org/pubs/multiculturalism.pdf>

A vallási vezetők Modood szerint csak akkor tekinthetők valóban törvényesnek, ha választják őket és elismerik vezetőként a viszonylagos közösségeik. Teret adva a vallásnak a közösségi szférában, Modood egy sokkal befogadóbb nemzeti azonosságot követel, ami inkább párbeszédre és megfontolásra fog alapulni, mint egy rögzített értékészletre, amely túl enyhe, de túl megosztó is tud lenni. (152. o).³⁸ A sokkultúrájú állampolgárság ideálja a kulturális asszimiláció kritikája, amit hagyományosan megköveteltek az emigránsok és kisebbségek nemzet-államai, és ugyanakkor az a liberális individualizmus, melyben nincs helye a csoportoknak. A csoport identitások ugyanakkor mindig jelen vannak, és minden csoportnak joga van arra, hogy része legyen a polgári egésznek, hogy kiálljon magáért és az egészről elmondja a véleményét. Az állampolgárság alapeszméi a tagság és az egyenlőség. Az egyenlőséget azonban kétarcú fogalomként kell értelmezni: befogadás annak alapján, ami az emberekben közös, vagyis nem, szín, stb. szempontjából közömbös, színvak megközelítésben, másfelől annak a megértése, hogy a különbözőség is fontos az emberek egymás közötti viszonyainak megfogalmazásában és intézményesítésében. Innen ered a csoport identitások polgári értéként való elismerése, ami központi szerepet játszik az állampolgárságban.³⁹

Látható tehát, hogy az integrációs politikai elméletek alapjai jelentős eltéréseket mutathatnak, melyek természetesen kihatnak a rájuk épülő gyakorlatokra. Újra és újra felvetődnek a kérdések, hogy *egyéneket, vagy közösségeket kell e integrálni, egyéni és/vagy kollektív jogokat kell e biztosítani, mi a sokszínűség elfogadásának minimuma, illetve maximuma.*

A különböző integrációs politikák folyamatos megújulása ellenére a bevándorlók beilleszkedése nem zökkenőmentes egyetlen európai társadalomban sem, továbbra is sok területen fennállnak a különbségek a bennszülött és a bevándorló társadalom között. ***A migránsok társadalmi-gazdasági jellemzésében továbbra is fennálló problémák*** a következők:

- a munkaerő piaci részvételük előnytelenebb
- a munkanélküliségi rátájuk magasabb, függetlenül az iskolázottság szintjétől, különösen rossz helyzetben vannak a gyermekes anyák
- a magasán kvalifikáltak többnyire nem kapnak a végzettségüknek megfelelő állást

³⁸ Modood, Tariq: Multiculturalism: A Civic Idea. 2007. Polity Press,

³⁹Modood, Tariq: Multiculturalism and Groups. Social & Legal Studies 2008 17: 549 http://www.tariqmodood.com/uploads/1/2/3/9/12392325/multiculturalism_and_groups.pdf

- alacsonyabbak a jövedelmi viszonyaik, nagyobb a veszélye a szegénységnek és a szociális kirekesztettségnek
- rosszabbak a lakáskörülményeik, sokan laknak túlszűfolt városnegyedekben
- a második generáció jobb iskolázottsága ellenére nagy a fiatalok munkanélkülisége.⁴⁰

A harmadik országból származó 18-24 éves fiatalok 32 %-a marad ki idő előtt az iskolából, míg a teljes lakosságra vetítve ez a szám 14 %. Ugyanezen korosztályból az EU országokban 5.5 millió a munkanélküliek száma, ebben nincsenek benne természetesen azok, akik tanulnak, és 7,5 millió azoknak a száma, akik 15 és 24 év között sem oktatásban, sem képzésben nem részesülnek és munkájuk sincs. Ezeket a problémákat figyelembe véve kezdeményezte az Európai Bizottság minden tagállam együttműködését egy a fiatalok lehetőségeit növelő, integrációs program létrehozását – Youth Opportunities Initiative. A programnak segítenie kell az oktatási rendszerbe, a munkaerő piacba és a közösségi életbe való integrálódást, és választ kell adnia olyan kérdésekre, hogy:

- Hogyan lehet a 2009-es határozatok megvalósítását elérni, és a bevándorló családból származó, iskolából kimaradó fiatalok számát 10 % alá csökkenteni, a harmadik szintű oktatásban részesülő 30-34 év közöttiekét pedig legalább 40 %-ra emelni?
- Hogyan tudnak együttműködni a civil társadalmi szervezetek, a szociális partnerek és a különböző kormányzati szintek a migráns fiatalok munkaerő piaci lehetőségeit növelni?
- Milyen sikeres, átvehető példái vannak a civil társadalmi szervezetek, helyi, regionális és nemzeti szervek közötti együttműködésnek?
- Hogyan lehet olyan új városi közösségi tereket létrehozni, ahol a migráns és bennszülött fiatalok kapcsolatot tudnak teremteni közös érdeklődésük, tehetségük alapján, s nem a közöttük lévő kulturális különbségekre helyezve a hangsúlyt?⁴¹

A bevándorlás és a beilleszkedés a néhány erre szakosodott érdekelt felet érintő kérdésből

⁴⁰ Migrants in Europe EUROSTAT Statistical Books 2011 edition A statistical portrait of the first and second generation http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-31-10-539/EN/KS-31-10-539-EN.PDF

⁴¹ 9th meeting of the EUROPEAN INTEGRATION FORUM 'Integration of migrant youth in the European society' Brussels, 4-5 June 2013 http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/background-paper_9th_forum.pdf

mára egyre több különböző szervezet napirendjének egyik legfontosabb pontjává lépett elő. Az uniós szinten meghozott döntések a beilleszkedés sok területén egyre nagyobb hatást gyakorolnak a nemzeti szintű és a nemzetinél alacsonyabb szintű szakpolitikákra. Az uniós szakpolitikák kialakítása adott esetben hosszadalmas és bonyolult feladat, amelyben különböző mértékben vesznek részt a nemzeti kormányok, a civil társadalom és az uniós intézmények. Az irányító szerepet az Európai Bizottság játssza, amely sok esetben kezdeményezőként és koordináló félként működik.

Az uniós tagállamok nemzeti kormányai az elmúlt évtizedben amellet kötelezték el magukat, hogy fokozzák az uniós intézményeknek az országokban jogszerűen lakóhellyel rendelkező, harmadik országbeli állampolgárok beilleszkedésére vonatkozó hatáskörét, valamint előmozdítják az ilyen témájú munkaprogramokat. A közös alapelvek célja, hogy:

Segítsék a tagállamokat beilleszkedési szakpolitikájuk kialakításában azzal, hogy

- egyszerű, nem kötelező erejű útmutatót biztosítanak, amelynek segítségével a tagállamok felmérhetik és értékelhetik saját erőfeszítéseiket;
- Alapul szolgáljanak ahhoz, hogy a tagállamok megismerjék, hogyan működhetnek együtt az uniós, a nemzeti, a regionális és a helyi hatóságok a beilleszkedési politikák kialakítása és végrehajtása során;
- Segítsék a Tanácsot abban, hogy mérlegelje, majd idővel elfogadja azokat az uniós szintű mechanizmusokat és szakpolitikákat, amelyekre a beilleszkedésre irányuló nemzeti és helyi szintű politikai erőfeszítések támogatásához van szükség.

Minden olyan európai konferencián, amelyen az integrációért felelős miniszterek részt vesznek, új politikai kötelezettségvállalások és prioritások kerülnek meghatározásra. Az integrációs politikák összehangolása, a jó gyakorlatok egymástól való átvétele és a folyamatos együttműködés érdekében született meg az integrációról szóló kézikönyv, mely kimondottan gyakorlati segítséget kíván nyújtani a szakpolitikusok részére. Megújuló kiadásaiban reflektál a felmerülő új kérdésekre, utal a legfontosabb uniós dokumentumokra és közli az aktuális tudományos háttéranyag irodalomjegyzékét. Az Unió valamennyi hivatalos nyelvén hozzáférhető.⁴²

Ugyancsak elérhetőek az Európai Unió migrációs politikával kapcsolatos,⁴³ illetve a kisebbségi jogokkal és diszkriminációval kapcsolatos hivatalos dokumentumai⁴⁴

⁴² Kézikönyv az integrációról szakpolitikusok és szakemberek számára Harmadik kiadás, 2010. április
Letölthető: http://ec.europa.eu/comm/justice_home/ valamint az európai integrációs weboldalról:
www.integration.eu

⁴³ http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/immigration/general/index_en.htm

⁴⁴ <http://www.aedh.eu/-Official-documents-concerning.114-.html>

Foreign-born populations

5 % alatt



5 - 10 %



10 - 15 %



15 % felett



Külföldön született lakosság (ezer fő)
Külföldön születettek a teljes népesség %-ban

