

HEGEDŰS DÁNIEL

**Az Európai Unió nemzeti, etnikai és nyelvi kisebbségeket
érintő politikáinak rövid összefoglalása**

2 0 0 4

A szükségszerűen bonyolult cím oka, hogy az Európai Unió esetében nem beszélhetünk a szó szoros értelmében vett kisebbségpolitikáról. Az integráció gazdasági természetének köszönhetően az Unió első emberi jogi dokumentumát is csak 2000-ben fogadták el a Nizzai csúcson, az emberi jogokon túlmutató, számos tagország nemzetpolitikájával ellenkező kisebbségi jogok pedig említés szintjén sem találhatók meg máig egyetlen közösségi alapdokumentumban sem. Mindezek mellett természetesen nem tagadható, hogy az Unió különböző politikái hatással vannak a jelenben illetve a jövőben a területén élő, vagy tartósan azon kívül rekedő nemzeti és etnikai kisebbségek életviszonyaira, csatlakozó vagy csatlakozásra váró államok politikai magatartására, sőt az érintettek közül számosan komoly reményekkel vagy félelmekkel tekintenek ezek remélt vagy nem várt hatásaira.

A kisebbségeket érintő uniós politikákat egyértelműen bonthatjuk két halmazra aszerint, hogy célcsoportjuk és eszközrendszerük alapján az Unió kül- vagy belpolitikájában kapnak e helyet.¹ Egy másik csoportosítás ezzel szemben² az EU részéről a kisebbségpolitika pozitív és negatív megközelítését különbözteti meg, amelyek közül az előbbi az uniós szervek kifejezetten kisebbségeket érintő aktusait, míg az utóbbi a közösségi jog és a kisebbségeket érintő nemzeti jog közötti harmonizációt takarja. Bár a második eljárás kétségkívül szofisztikáltabb, kevésbé fedi le a politikai valóságot, ezért munkámban inkább az első megközelítés nyújtotta felosztást követem.

A kisebbségi kérdés az Unió belpolitikájában

Általában közhelyként forgó megállapítás, hogy a kisebbségi kérdés, mint megoldásra váró probléma a keleti bővítéssel párhuzamosan jelent meg az Unió döntéshozatali fórumai előtt. Ezen álláspont képviselői azonban semmit sem képesek kezdeni azzal a ténnyel, hogy a tizenöt tagállamból álló Unió körülbelül 340 milliós lakosságának mintegy 9-14 %-a, kb. 30-50 millió fő tekinthető nemzeti, etnikai vagy nyelvi kisebbséghez tartozónak.³ Jórészt a jövőbeni politikai integráció mértéke körüli vitáknak és bizonytalanságnak is köszönhető,

¹ Georg Brunner: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás, 129.p.

² Gabriel Toggenburg: A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities, 2.p.

³ Az eltérő adatokhoz lásd: Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai és Rudolf Kern: Europäische Institutionen und Minderheiten.

hogy a több tagállam szemében is szálkát jelentő kisebbségi kérdés a konvent alkotmányozó tevékenységéig nem került az uniós politikusok figyelmének középpontjába. A tagállamok közötti konszenzus megteremtésének emberfeletti feladatát jól mutatja részvételük aránytalansága az Európa Tanács kisebbségvédelmi rendszereiben. A kisebbségi jogok európai sztenderdjének és minimumának számító Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményt az Unió tagországai közül nem írta alá Franciaország, nem ratifikálta Belgium, Görögország, Luxemburg és Hollandia, míg a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartáját nem írta alá Belgium, Görögország, Írország és Portugália, míg nem ratifikálta Franciaország, és Luxemburg. Értékelő elemként hagy álljon itt, hogy Franciaország és Görögország egyáltalán nem ismeri el kisebbségek létét államuk területén, és ez a magatartásuk az Európa Tanács csupán egyetlen másik tagállamával, Törökországgal rokonítható. Ilyen körülmények között szinte csodával határos, hogy hosszú ideig napirenden lehetett tartani a kisebbségi jogok uniós alkotmányba kerülésének kérdését, és ez talán a változásokra való hajlandóságot jelzi.

Kisebbségi kérdés és az Európai Parlament

Az unió szervei közül a Parlament az egyetlen, mely hosszabb ideje, közvetlen formában is foglalkozik a kisebbségi kérdéssel, hiszen 1981 óta négy parlamenti állásfoglalás és több jelentés is érintette a kisebbségvédelem ügyét.

A sort az **1981.** október 16-án elfogadott ún. **Arfé Resolution**⁴ nyitotta meg, mely több ajánlást is megfogalmazott a tagállamok országos, regionális és helyi szervei részére, elsősorban az oktatás, a tömegkommunikáció valamint a közszféra területén. Felszólította őket, hogy biztosítsák a regionális nyelvek és kultúrák oktatását az óvodától az egyetemi szintig, valamint helyet számukra az elektronikus médiában. Mindezek mellett tegyék lehetővé, hogy a közszférában és a bírósági eljárások során minden személy saját anyanyelvét használhassa, valamint a területfejlesztési alapokból a regionális kultúrák is kapjanak támogatást. Végezetül pedig felszólította a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a közösségi

⁴ Gaetano Arfé európai parlamenti képviselő által készített *European Parliament Resolution on a Community charter of regional languages and cultures and on a charter of rights of ethnic minorities*. In. Official Journal (OJ) 1981 No. C287, http://www.friul.net/legjislazion/Resolution_Arfe_European_Parliament_on_16_October_1981.php

joganyag és joggyakorlat kisebbségeket hátrányosan érintő elemeit. A dokumentum preambulumból két gondolatot érdemes kiemelni. Egyrészt már ekkor megjelent a kisebbségi kérdés összekapcsolása a kulturális sokszínűséggel, a szöveg szerint ugyanis „a regionális nyelvek és kultúrák az európai civilizáció gazdagodásának forrásai és vitalitásának mutatói”, másrészt pedig a kisebbségi lét érdekes posztmodern megközelítése figyelhető meg a „kulturális identitás napjainkban egyike a legfontosabb nem anyagi szükségleteknek” mondatban.

Az Arfé Resolution hatásának tulajdonítható, hogy a kisebbségi és regionális nyelvek támogatására 1982-ben külön bekezdést⁵ nyitottak a Közösség költségvetésében. Az erre a célra elkülönített összeg ekkor százezer ECU volt, ami a kilencvenes évek közepére négy millió ECU-re növekedett.⁶ Ezt a költségvetési tételt azonban minden évben újra kellett tárgyalnia a parlamentnek, ami kizárta a többéves programok működtetésének lehetőségét. Ugyanebben az évben került sor – jórészt a parlamenti állásfoglalás hatására - a **Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodájának (EBLUL)**⁷ felállítására is.⁸

Tekintve, hogy a fenti két eredményen túl az Arfé Resolution teljesen hatástalan maradt, a Parlament **1983**-ban egy újabb állásfoglalásban emlékeztette a Bizottságot a kérdéskörre.⁹ A dokumentum a korábbihoz hasonló ajánlások mellett kihangsúlyozta, hogy a közösségben harmincmillió kisebbségi anyanyelvű állampolgár él, és erre tekintettel ismételt felkérte a Bizottságot, hogy tegyen gyakorlati lépéseket a kisebbségi és regionális nyelvhasználat bővítése érdekében.

Ugyancsak az előrelépés elmaradása miatti sajnálkozással találkozhatunk az **1987**. október 30-án elfogadott **Kuijpers** állásfoglalás bevezetőjében is.¹⁰ A Willy Kuijpers nevét viselő szöveg felhívta a figyelmet az 1981-es és 1983-as dokumentumokban lefektetett alapelvekre és feladatokra, illetve további ajánlásokat fogalmazott meg, elsősorban a kisebbségi nyelvű vezeték- és helységnevek elismerését, valamint a regionális és kisebbségi

⁵ A B3-1006 elnevezésű költségvetési sor..

⁶ Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai

⁷ European Bureau for Lesser-Used Languages

⁸ Az EBLUL ekkor még dublini székhelyű civil szervezet, 1987-et követően azonban hivatalos konzultatív státuszt kapott, és munkájának súlypontja is a brüsszeli központjába került át. Felállításától kezdve máig az Unió kisebbségi és nyelvpolitikai döntéshozatali fórumai mellett működő legbefolyásosabb, legnevesebb civil szakmai szervezet.

⁹ European Parliament Resolution on Measures in Favour of Linguistic and Cultural Minorities In. OJ. 1983 No. C68

¹⁰ European Parliament Resolution on the languages and cultures of regional and ethnic minorities in the European Community In. OJ 1987 C318,
http://www.friul.net/legislazion/Resolution_Kuijpers_European_Parliament_on_30_October_1987.php.

nyelvek postai szolgáltatások, terméknevek, fogyasztói tájékoztatás, utcanevek, közúti jelzőtáblák illetve közérdekű jelzések területén való használatát illetően.

Érdekes, és gazdasági logikája miatt leginkább az Európai Unióra jellemző megközelítése a kisebbségi jogoknak, a fogyasztóvédelem területén megjelenő kisebbségi nyelvhasználat. Bár az Európa Tanács dokumentumai¹¹ is tesznek kísérletet a kisebbségi nyelvek védelmére a gazdasági élet területén, ezek a globalizáció és az egységes európai piac körülményei között önáltató és kilátástalan aktusoknak tekinthetők. Ugyanakkor nem zárható ki, hogy az utóbbi időben komoly aktivitással fellépő Európai Bíróság a fogyasztói jogokra történő hivatkozással komoly, áttörésértékű precedensíteletet hozhat a nyelvhasználat területén.

A korábban említetteken túl a Kuijpers Resolution keretében az Európai Parlament kifejezte támogató magatartását a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának irányába, azonban mint láttuk, ezzel a háttérrel sem volt képes a Nyelvi Charta minimális konszenzust képezni a Közösség tagországai között. Mindemellett felhívta a Bizottságot, hogy biztosítsanak az EBLUL-nak hivatalos konzultatív státust és költségvetési forrásokat a tevékenységéhez. A Bizottság ezt követően hozta létre az EBLUL-lal közösen a négy tudományos kutatóintézetet összefogó **MERCATOR programot**, mely elsősorban a kisebbségi nyelvhasználat kutatásának területét érinti. A MERCATOR hálózatot 1994-ig az EBLUL koordinálta, azóta az Európai Bizottság.¹² Végül pedig az állásfoglalás kihangsúlyozta a megfelelő pénzügyi háttér megteremtésének fontosságát, és felkérte a költségvetési szerveket, hogy 1988-ban legalább egymillió ECU-t fordítsanak a kisebbségi és regionális nyelvek védelmére.

1988-ban készült el **von Stauffenberg** képviselő jelentése az „Etnikai csoportok jogainak chartájáról”¹³, mely szövegszerűen tartalmazta e dokumentum egy tervezetét. Jelentőségét az adja, hogy az egységes „etnikai csoportok” fogalom használatával messzebb ment minden addigi parlamenti kezdeményezésen, ezzel ugyanis a kisebbségek kollektív jogainak elismerése mellett tört lándzsát. Jórészt ezért a Charta nem is szerezhette volna meg a Tanács és a tagállamok bejegyzését, maga a Parlament sem tárgyalta meg a ciklus vége miatt.

¹¹ Lásd. a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának 13. cikkét

¹² Gabriel Toggenburg: A Rough Orientation Through a Delicate Relationship, 10.p.

¹³ Gabriel Toggenburg: A Rough Orientation Through a Delicate Relationship, 5.p. és Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai

1989-ben az új összetételű Európai Parlament Jogi Bizottsága a Stauffenberg jelentés felülvizsgálata mellett döntött. Bár a vizsgálatot vezető Siegbert Alber nevről **Alber Report**nak keresztelt, **1993**-ban megszületett dokumentum elődjéhez képest jóval visszafogottabb volt a kisebbségi jogok tekintetében, mégsem tudott több sikert felmutatni. A Parlament ugyanis megtárgyalása előtt kikérte a tanács véleményét, mely azóta sem tűzte napirendjére az Alber jelentést.¹⁴

A negyedik, máig utolsó állásfoglalás az **1994**-ben született **Killilea Resolution**¹⁵ bevezetőjében megerősítette az eddig született állásfoglalásokat és jelentéseket. Felhívta a tagállamokat, hogy lépjenek fel végre az oktatás, az igazságszolgáltatás, a közigazgatás, a média és a névhasználat területén a regionális és kisebbségi nyelvek fennmaradásához szükséges minimális feltételek megteremtése érdekében. Ugyancsak felhívta a tagállamokat a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartájának ratifikációjára, továbbá a Tanácsot, hogy biztosítson megfelelő költségvetési eszközöket a kevésbé elterjedt nyelveket támogató programokhoz, valamint készítsen el egy többéves akciótervet. Mindezek mellett ajánlotta, hogy a regionális Fejlesztési Alapból is különítsenek el erre a célra megfelelő pénzeszközöket, illetve a közép-kelet-európai államoknak szánt programokban is adjanak helyet a kevésbé használt nyelvek védelmét célzó intézkedések finanszírozásának.

Legutóbb **2003**. szeptember 4-én fogadott el az Európai Parlament a kisebbségek anyanyelvhasználatáról és az európai nyelvi sokszínűség védelméről szóló dokumentumot, a Michl [sic!] Ebner rapporteur nevet viselő **Ebner Report**ot. A jelentés három kulcsajánlása felszólítja a bizottságot jogszabály betervezésére egy Nyelvi Sokszínűség és Nyelvtanulás Európai Központja¹⁶ nevet viselő intézmény felállítása céljából, egy többéves nyelvi sokszínűséget és nyelvtanulást – mindkettőbe beleértve e kisebbségi és regionális nyelveket is - támogató programról, valamint egy Rasszizmus és Idegengyűlölet elleni Európai Monitoring Központról.¹⁷ A jogszabályalkotási láz mögött valószínűleg a források kezelésének jogi alaphoz kötését sejtethetjük. Az Unió kisebbségpolitikájában áttörést jelentene a kérdés rendeletben vagy irányelvben történő szabályozása, az eddigi tartózkodás pedig legkönnyebben a jogalkotás már meglévő elemekhez – pl. a költségvetési támogatáshoz - kötésével lenne feloldható.

¹⁴ Lásd supra 11. lábjegyzet.

¹⁵ European Parliament Resolution on linguistic and cultural minorities in the European Community In. OJ. 1994 No. C61, http://www.friul.net/legislazion/Resolution_Killea_European_Parliament_on_February_1994.php

¹⁶ European Agency on Linguistic Diversity and Language Learning

¹⁷ European Monitoring Centre for Racism and Xenophobia

A jelentés ismét hivatkozik a regionális vagy kisebbségi nyelveket beszélő uniós polgárok – ez esetben negyvenmillió – számára, valamint arra, hogy a keleti bővítés folyamatával számos új elem fogja gazdagítani Európa nyelvi sokszínűségét. A három fő ajánlás mellett a dokumentum javasolja, hogy a valamilyen formában elismerést nyert kisebbségi nyelveket vegyék fel a felsőoktatás berkeibe, illetve a kurrens oktatási programokba (pl. Socrates), továbbá bátorítja a kisebbségi nyelvű tanárképzést és tanárcserét, valamint az uniós kiadványok megjelentetését ezeken a nyelveken. Felszólítja az Uniót, hogy gyakoroljon nyomást tagállamaira és a tagjelöltekre az európa tanácsi dokumentumok aláírását és ratifikációját illetően.

Mindezek mellett a többé-kevésbé kifejezetten kisebbségvédelmi jellegű jelentések és állásfoglalások mellett a Parlament minden, emberi jogokat, vagy a rasszizmus elleni küzdelmet érintő állásfoglalásában említést tesz a kisebbségi jogokról.¹⁸

Azonban célszerű megemlíteni, hogy a kisebbségek nyelvi jogai melletti folyamatos parlamenti állásfoglalások ellenére gyakorlati előrelépés a területen huszonkét éve (!) nem történt. Az állásfoglalások pusztán politikai dokumentumok, bármifajta kötelező jelleg vagy jogi kötőerő nélkül. Érdekes, hogy haladás a kérdésben a Parlament Maastricht óta folyamatosan bővülő társjogalkotói szerepe ellenére sem következett be, a téma jelentősége a Parlament számára sem volt akkora, hogy egy politikai alku érdekében komolyabb nyomásgyakorlást folytasson. Ugyancsak megkérdőjelezhető a Parlament törekvése a kisebbségi jogok kitágítása tekintetében, mely nemcsak a hagyományos kisebbségek védelmét célozza meg, hanem a bevándorlókat, menekülteket és az állampolgársággal nem rendelkezőket is. Ez az álláspont, bár emberi jogilag teljességgel védhető, tökéletesen idegen a kisebbségvédelem európai normáitól, és korántsem biztos, hogy a történelmi kisebbségek helyzetének stabilizálódását eredményezné.

Indokolt a kérdés, hogy az uniós szervek közül miért a Parlament áll ki töretlenül a kisebbségi jogok érvényesítése mellett, és keresztezi ezáltal egyes tagállamok és az Unió más szerveinek politikai törekvéseit. Vizi szerint¹⁹ ennek oka a tagállamoktól függetlenítő, erős politikai legitimitást teremtő közvetlen választásában, valamint a politikai felelősséget csökkentő kevés kizárólagos döntéshozatali kompetenciájában kereshető. Csak remélhetjük,

¹⁸ Pl. European Parliament Resolution on Human Rights in the World in 1997 and 1998 and European Union Human Rights Policy. In. OJ 1999 No. C98, European Parliament Resolution on Racism, Xenophobia and Anti-Semitism and on Further Steps to Combat Discrimination In. OJ 1999 No. C98. Lásd. Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai

¹⁹ Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai

hogy Vazinek a második elem tekintetében nincs igaza, hiszen ezáltal a jövőben tovább növekvő hatáskörével párhuzamosan kellene csökkennie a Parlament kisebbségbarát elkötelezettségének is. Én ennek okát inkább a szervezet szélesebb uniós hatáskörök iránti föderalista elkötelezettségében látom, mely természetesen hajlik arra, hogy a tagállamok által kezelni képtelen problémákra megoldási alternatívákat nyújtson.

Az uniós belpolitika további kisebbségeket érintő elemei

A parlament egyértelmű állásfoglalásain túl az Unió bármely más politikája esetében csak kiterjesztő értelmezéssel lehet eljutni a kisebbségek védelmének kérdéséig.²⁰ Ennek négy fontos területe: a már ismertett pénzügyi támogatások, az Unió kulturális profilja, az emberi jogi és antidiszkriminációs dokumentumok valamint a regionális politika, mely nem tisztán belpolitikai jellege miatt (lásd a határrégiók, a határ menti együttműködés kérdését) külön fejezetben kerül tárgyalásra.

Az Unió kulturális profilja az **Amszterdami Szerződéssel kiegészített EUSZ 151. (korábban 128.) cikkében** van lefektetve. A 151. cikk (1) bekezdése szerint *„A Közösség hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségeket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.”* Az Unió tehát elismeri, és tiszteletben tartja a tagállamok összetett, heterogén kulturális jellegét, mely fogalomnak a kisebbségi kultúrák sokszínűsége is részét képezheti. Ugyanakkor nem felejtkezhetünk el arról sem, hogy a kulturális politika elsősorban tagállami hatáskör. Erre utal az is, hogy az Unió csak *„hozzájárul”* ezek virágzásához. Ugyancsak adható valamifajta kiterjesztő értelmezése a (2) bekezdésnek, mely *„az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javításáról”* tesz említést. Kérdéses, hogy itt a jogalkotó milyen nemzetközi jogi kontextusban értelmezte a „nép” fogalmát. Ha az önrendelkezési jog alanyaként (ENSZ-modell), akkor csak az európai államalkotó nemzeteket kell a fogalom alatt érteni, vagyis csak a tagállamok hivatalos nemzeti „narratívái” élveznék a Közösség támogatását. Szerencsére egy ilyen értelmezés messze áll az Unió szellemiségétől, és valószínűbb, hogy egy hétköznapi, jogi kategóriáktól mentes népfogalmat használ a szerződés, melynek szellemében a tagállami oktatásban meg kell(ene) jelennie az adott ország területén élő más – kisebbségi – népek kultúrájának és történelmének is.

²⁰ Elfogadva azt az uniós alapelvet, hogy minden közösségi aktusnak az alapítószerződések valamelyik cikkelyére kell épülnie.

Tágabban értelmezhető az **Alapvető Jogok Chartájának Kulturális, vallási és nyelvi sokféleségről szóló 22. cikke**, mely szerint „*az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.*” Mivel itt a kulturális és nyelvi sokféleség nem a tagállamok sajátja, hanem önmagában álló érték, megalapozottan lehetne rá hivatkozni a kisebbségek védelme érdekében. Bár időlegesen komoly problémának volt tekinthető, hogy a Charta önmagában nem volt kötelező norma, azonban beemelése az uniós alkotmányba ezt a visszasságot megszünteti. Ugyanakkor nem oldódik meg az a nehézség, hogy az Európai Bíróság tevékenysége során tartózkodik konkrét alanyi jogosultságok alapelvekre való hivatkozással történő megállapításától. Márpedig ha továbbra sem tesznek az EU jogalkotó szervei lépéseket a kisebbségi jogok kodifikációjának területén, akkor az egyetlen lehetséges reményforrás a Bíróság értelmező tevékenysége marad.

Az Unió emberi jogi politikájának kiemelt terepe a diszkrimináció elleni küzdelem, amely ugyan nem kifejezetten kisebbségpolitika, ellenben kiterjesztő értelmezésen keresztül igencsak megfelelő alap hozzá.²¹ Önmagában leginkább az olyan kisebbségi csoportok számára nagy fontosságú, akiket valóban rendszeresen ér hátrányos megkülönböztetés, mint pl. a romák, szintik, „utazók” (travellers), illetve a nem kisebbségi státusú, de hasonló problémákkal küzdő vendégmunkások vagy immigránsok (arabok, törökök, indiaiak, bangladesiek) számára.

Az egyenlő bánásmód ugyancsak megjelenik alapítószerződési szinten is, az **Amszterdami Szerződéssel kibővített EUSZ 13.** (korábban 6a) cikkében, mely szerint „*E szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a szerződés által a Közösségre átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.*” Természetesen a kisebbségi jogokat illetően a faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetés területe érintett, ugyanakkor ebből a dokumentumból nem derül ki, hogy van-e lehetőség pozitív diszkrimináció alkalmazására a megkülönböztetés okozta esélyegyenlőtlenség felszámolására.

²¹ A kisebbségek negatív diszkriminációja okozta torzulás a politikai döntéshozatali folyamatokban, valamint ennek ellensúlyozásaként a pozitív diszkrimináció és a kisebbségpolitika nem témája munkánknak. A kérdéshez lásd. Kovács Petra: Kinek jó? Az etnikai torzítás és a helyi közpolitikai folyamatok Közép- és Kelet-Európában In. Regio 2002/2

Ugyancsak kevésbé átfogó szabályozásnak tekinthető az **Alapvető Jogok Chartájának A megkülönböztetés tilalmáról szóló 21. cikke**. A Charta szerint:

1. *Tilos bármiféle megkülönböztetés nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi eredet, genetikai jellegzetesség, nyelv, vallás vagy hit, politikai vagy más meggyőződés, nemzeti kisebbséghez tartozás, tulajdon, származás, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján.*
2. *Az Európai Közösséget alapító szerződés és az Európai Unióról szóló szerződés alkalmazási körében és az említett szerződések különleges rendelkezéseinek sérelme nélkül, a nemzeti hovatartozás alapján történő bármiféle megkülönböztetés tilos.*

Figyelemre méltó a kifejezett említése a nemzeti kisebbséghez tartozásnak, mint diszkriminációs oknak, mindamelllett az ENSZ megkülönböztetés elleni dokumentumain keresztül kialakított értelmezési gyakorlat szerint a faji és etnikai származás fogalma magában foglalja a nemzeti kisebbségeket is. Ugyancsak ide tartozik, és az állampolgárság-alapú diszkrimináció mellett a kisebbségek megkülönböztetésének kérdését érinti leginkább²² a (2) bekezdés által említett nemzeti hovatartozás alapján történő különbségtétel. A parlamenti állásfoglalások következtlen fogalomhasználatával szemben – változóan nyelvi, etnikai, nemzeti kisebbségek – a Charta, mint alapidokumentum a „nemzeti kisebbség” fogalom használata mellett foglal állást. Kérdés, melyet valószínűleg majd az idő válaszol meg, hogy ez mennyire jelenti az újonnan csatlakozó államok problémái iránti érzékenységet, vagy mennyire csak esetleges lépés. A legvalószínűbb ok az, hogy az előkészítés szakaszában még a Charta részét képező kisebbségi jogok²³ egyéni és kollektív (!) védelméből, mely azonban jórészt a dokumentum individuális természetére való hivatkozás miatt nem képezte részét a végleges változatnak, sikerült valamit legalább utalás szintjén átmenteni.

A továbbiakban röviden, de az alapidokumentumokon túlmenően ismertetném az Unió esélyegyenlőségi politikájának etnikai és faji alapú megkülönböztetésről szóló elemeit.²⁴ Az első jelentősebb norma a 97/80/EC irányelv a bizonyítási kényszer megfordításáról, melyet a tagállamoknak 2001. január 1-ig kellett végrehajtaniuk. A bizonyítási teher megfordítása nagyban növeli a bíróságok előtt indokolatlan megkülönböztetés miatt indított eljárások

²² Illetve a munkaerő szabad áramlása következtében előálló anomáliákra is reagál. Lásd. pl. a mediterrán (spanyol, olasz) munkavállalókkal szembeni negatív attitűdöket az északi országokban.

²³ Guido Schweltnus: „Much ado about nothing?” Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights, 7.p.

²⁴ Témához lásd. Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása In. Acta Humana 2001 No. 43 és a Hátrányos megkülönböztetés tilalmától a pozitív diszkriminációig, Budapest, Indok, 1999.

sikerességét a felperes szempontjából. Az esetek többségében ugyanis a sértett – munkaügyi kapcsolatokban pedig szinte mindenképp – hátrányos helyzetben van, szerényebb lehetőségekkel rendelkezik a diszkriminációval vádolt félhez képest. További probléma, hogy a hátrányos megkülönböztetés megtörténtét kifejezetten nehéz bizonyítani. A bizonyítási teher megfordítását követően azonban a megkülönböztetéssel vádolt alperesre hárul annak egyértelművé tétele, hogy minden szempontból jogszerűen járt el, és nem megalapozott a hátrányos megkülönböztetés gyanúja.

1999. novemberében a bizottság egy három javaslatból álló csomagot fogadott el a diszkrimináció elleni küzdelem jegyében. Ennek keretében születtek meg később a 2000/43/EC és 2000/78/EC irányelvek, valamint a Bizottság antidiszkriminációs cselekvési programja. **A személyek közötti egyenlő, faji vagy etnikai származástól független bánásmód elvének alkalmazásáról szóló 2000/43/EC irányelv** egyedülálló szabályozása a kérdésnek. Az angol Race Relations Act nyomán szintén három fajtáját különíti el a diszkriminációnak (2. cikk): a közvetlen és közvetett diszkriminációt, valamint a magyar nyelven kalandos formákat megélt, de legszerencsésebben zaklatásnak fordítható *harassment*-et.²⁵ A dokumentum egyik legjelentősebb pontja kimondja a pozitív diszkrimináció összeegyeztethetőségét az egyenlő bánásmód elvével,²⁶ amely uniós szinten tarthatatlanná teszi a kisebbségi jogok megadásával szemben az egyenlő bánásmód elvére való hivatkozást. Ugyanakkor az irányelvnek felfelé nincs korlátozó jellege, hanem minimumszabályozásként funkcionál, vagyis az egyes tagállami rendelkezések erősebbek, kedvezőbbek lehetnek nála. A direktíva ugyancsak tartalmazza a bizonyítási teher megfordítását is. A tagállamok maguk alkotják meg a szankciók körét, ugyanakkor a hátrányos megkülönböztetést tartalmazó nemzeti rendelkezéseiket hatályon kívül kell helyezni, és 2003. július 19-ig fel kellett

²⁵ közvetlen diszkriminációról beszélünk, ha egy személy kedvezőtlenebb bánásmódban részesül, mint amilyenben egy másik ember részesül, részesült vagy részesülne hasonló helyzetben, és ennek alapja a faji vagy etnikai származás;

közvetett diszkriminációról beszélünk, ha egy látszólag semleges szabályozás, feltétel vagy gyakorlat egy bizonyos faji vagy etnikai származású személyeket más személyekkel összehasonlítva sajátosan hátrányos helyzetbe hoz, hacsak egy jogszerű cél és az ennek a célnak az eléréséhez megfelelő és szükséges eszközök nem igazolják objektív módon az adott rendelkezést, feltételt vagy gyakorlatot.

Az 1. bekezdés értelmében a zaklatás akkor minősül diszkriminációnak, ha a faji vagy etnikai származással kapcsolatban olyan nem kívánatos magatartás tapasztalható, amelynek a célja vagy eredménye egy személy méltóságának a megsértése, és amely megfélemlítettséget, ellenséges, lealázó vagy támadó légkört eredményez. Ebben az összefüggésben a zaklatás fogalmát a Tagállamok nemzeti törvényeivel és gyakorlatával összhangban lehet meghatározni

²⁶ A teljes egyenlőség gyakorlatban történő biztosítása érdekében az egyenlő bánásmód elve nem gátolhat meg egyetlen Tagállamot sem abban, hogy a faji vagy etnikai származással kapcsolatos hátrányok megelőzése vagy kompenzálása érdekében specifikus intézkedéseket fogadjon el vagy tartson fenn.

készülniük az irányelv alkalmazására. Minden pozitívuma mellett a direktíva egy rendelkezése lehetőséget adhat a rosszhiszemű joggyakorlásra, a valódi és meghatározó munkaköri követelményekről szóló 4. cikk ugyanis lehetővé teszi a faji vagy etnikai jellegzetességen alapuló megkülönböztetést, ha az a körülményekből adódóan valódi és meghatározó követelményként jelenik meg. Természetesen panasz esetén minden egyes ügyben bírói fórumoknak kell majd a feltételek meglétéről dönteni.

Az Európai Bíróság

Tekintettel a már fent említett okokra, hogy az Amszterdami Szerződésig egyetlen alapító szerződési cikkely sem szólt még közvetve, több áttételen keresztül sem a kisebbségek védelméről, illetve hogy a Bíróság tartózkodik az alapelvek tényleges tartalmának meghatározásától, és ítéleteit általában konkrét, alanyi jogokat meghatározó rendelkezésekre alapozza, mindeddig kevés precedens jellegű ítélet született kisebbségekkel kapcsolatba hozható esetekben. A kivételek közül a leggyakrabban idézett a Bickel/Franz-ügy, melyben egy német állampolgárságú felperes próbálta igényeit érvényesíteni a Bíróság által a Dél-Tirol területén az olasz állampolgárokat²⁷ megillető német nyelvhasználati jogok iránt. A bíróság a keresetet elutasította, ugyanakkor leszögezte, hogy „egy ilyen kisebbség védelme legitim és jogos célkitűzése lehet egy államnak”, ami által elismerte a kisebbségvédelem és a kisebbségi jogok létezését. Az eddigi kevés precedens jellegű ítélet ellenére úgy vélem, hogy függetlenül a kisebbségi jogok uniós alkotmányba kerülésétől, rövidtávon haladás leginkább a Bíróság értelmező tevékenységétől várhatók. Ebben a tekintetben az alkotmány ismét csak egy alapelvet tartalmazna, ugyanakkor számos lehetőség van, pl. a Bíróság által mostanában leginkább preferált fogyasztói jogok területén is, melyen keresztül eredményeket lehetne elérni. A kisebbségvédelemmel foglalkozó jogvédő civil szervezetektől még idegen az a magatartás, hogy folyamatosan a precedensjellegű pozitív döntés lehetőségével kecsegtető ügyeket vigyenek az európai bírói fórumok elé, holott erre az Európai Bíróság, illetve az Emberi Jogok Európai Egyezségokmányának 12. kiegészítő jegyzőkönyvének majdani hatályba lépését követően az Emberi Jogok Európai Bírósága is kiemelkedő lehetőséget kínál.

²⁷ Az Olaszországhoz tartozó Bozen központú Dél-Tirol nagyszámú német kisebbségi lakossal rendelkezik, akik természetesen olasz állampolgárok. Dél-Tirol az 1946-ban megkötött párizsi Gruber-DeGasperi megállapodás és az 1948-első autonómia statútum óta Európa egyik legjobban funkcionáló kisebbségi autonómiája. A kérdéshez lásd Oskar Peterlini: *Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol*, Bozen, 1996.

Kisebbségek az Európai Unió külpolitikájában

A kisebbségi jogok reneszánsza a nemzetközi porondon a kilencvenes évek első felére tehető, jórészt a Szovjetunió és Jugoszlávia széthullását követő, etnikai zavargásokkal fenyegető, illetve a Balkánon gyakorlatilag genocídiumhoz, népiirtáshoz vezető eseményeknek köszönhetően. Ekkor szinte minden jelentősebb nemzetközi szervezet – ENSZ, Európa Tanács, EBESZ – kiemelt szerepet szánt politikájában és a normaalkotás területén a kisebbségi kérdés rendezésének, az esetleg nemzetiségi konfliktussal fenyegető helyzetek és régiók stabilizálása céljából. A kilencvenes évektől kezdődően elsősorban a nem tagállamokkal szemben támasztott követelményként jelenik meg a kisebbségvédelem az Unió részéről is, melynek elfogadása és teljesítése érdekében általában a Közösség gazdasági és politikai súlya állt a mérleg másik serpenyőjében. A mechanizmus nem volt teljesen új keletű, hasonló módon lépett fel az akkor még Európai Közösség kereskedelmi kapcsolataiban a nyolcvanas években az emberi jogok betartása érdekében a fejlődő államokkal szemben. Emberi jogi záradék elsőként az 1989-ben megkötött IV. lomói egyezményben szerepelt. A kisebbségi jogok védelmének első imperatív megjelenése pedig az **EK** külügyminisztereinek 1991. december 16-i rendkívüli ülésén kialakított „**elismerési doktrínájához**” köthető. Ennek feltételei között szerepelt az ENSZ és a helsinki elvek betartása, valamint az etnikai és nemzeti csoportok, illetőleg kisebbségek jogainak biztosítása az EBEÉ keretében vállalt kötelezettségeknek megfelelően.²⁸ A feltételek teljesülésének vizsgálatát az alkotmánybírósági elnökökből álló **Badinter-bizottság** végezte. E szervezethez köthető annak kinyilvánítása, hogy a kisebbségek védelme a nemzetközi kapcsolatok *cogens*, mindenkire kötelező normája, melynek teljesítése nem függ az állam mérlegelésétől vagy alkotmányos koncepciójától. A 2-es számú tanácsadó véleményük 2.§-a szerint, „*ha egy államban egy vagy több olyan csoport él, mely egy vagy több etnikai, vallási, nyelvi közösséget alkot, e csoportoknak joguk van arra, hogy identitásukat elismerjék.*”²⁹

Sem a dokumentum, sem a bizottság nem fogalmazott meg általános előírást személyi vagy területi autonómiára, bár kivételes példa akadt erre is. 1991. november 11-én, a balkáni kérdés rendezésére hivatott hágai békekonferencián az Európai Közösség tagállamai az olyan

²⁸ Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, 17.p.

²⁹ Idézi Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem, 17.p.

területeken, ahol egy nemzeti kisebbség alkotja a lakosság többségét, a területi autonómiát javasolták, mint konfliktuskezelő eszközt. Ennek hatására dec. 4-én megszületett Horvátország kisebbségvédelmi alaptörvénye, mely községi szintű autonómiát biztosított a szerb többségű területeken. A Badinter-bizottság javaslatára 1992. májusában ez regionális területi autonómiává bővült. A területi autonómiának, mint kisebbségi konfliktushelyzetek kezelésére alkalmas eszköznek a felmerülése a jugoszláv konfliktus nemzetközi biztonságot fenyegető jellegével magyarázható, más, kevésbé robbanásveszélyes helyzetek, többek között a magyar kisebbségek viszonyai kapcsán nem került elő.³⁰

A kilencvenes években az unió külpolitikája keretében két nagyobb szabású, kisebbségi jogokat érintő kezdeményezés született: az Európai Stabilitási Paktum terve, valamint a keleti bővítés folyamata.

Az **Európai Stabilitási Egyezmény** életre hívása **Balladur** francia miniszterelnök nevéhez köthető, aki kétoldalú jószomszédági kapcsolatokról, a határok sérthetetlenségéről, valamint a kisebbségek védelméről szóló bilaterális szerződések hálózatától várta a kelet-közép-európai államok európai integrációjához és gazdasági fejlődéséhez nélkülözhetetlen politikai stabilitás megteremtését. Az impozánsnak szánt rendszer sajnos torzó maradt, ugyanis hiába írta alá 1995. március 19-én az EBESZ 52 tagállama a közös nyilatkozatot, amelynek melléklete 130 kétoldalú – igaz, jórészt korábban kötött – szerződést tartalmazott, nem született közös egyezmény, sem ellenőrzési és szankcionálási rendszer. Jórészt ennek köszönhetőek a magyar-szlovák alapszerződés ugyanekkor és ugyanitt történő aláírásának botrányos körülményei is. A szlovák fél ugyanis az aláírást követően még ugyanezen a napon fenntartást fűzött a szerződés szövegéhez, mely szerint az Európa Tanács 1201-es ajánlásának szereplése a szerződés szövegében nem értelmezhető kisebbségi autonómia megteremtése iránti kötelezettségként Szlovákia számára.³¹ Az események tehát több szempontból sem az elvárások szerinti alakultak, ami az Unió egyértelmű visszavonulásához vezetett, az aláírást követően pedig az EBESZ lett a szerződések letéteményes szervezete.

A másik – messzebbre hatónak gondolt, de kisebbségvédelmi szempontból ugyancsak felemásra sikeredett – folyamatnak a **keleti bővítés** tekinthető.

³⁰ Részletesebben lásd: Georg Brunner: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás, 129-130.p.

³¹ Megjegyzésként álljon itt, hogy a Nemzetközi szerződések jogáról szóló 1969-es bécsi konvenció 20. cikk (2) bek. szerint bilaterális szerződéshez nem lehet fenntartást fűzni, valamint az ET 1201-es ajánlásának 11. cikkelye bizonyos feltételek teljesülése mellett expressis verbis kimondja a kisebbségek autonómiához való jogát. A bilaterális szerződések és fenntartások viszonyához lásd még Malcolm N. Shaw: Nemzetközi jog, 566.p.

Az első lépcsőfok, a társult tag státuszhoz szükséges feltételek tekintetében 1993-ban történt változás. Az 1991-ben Csehszlovákiával, Lengyelországgal és Magyarországgal kötött **társulási szerződések** még nem említették a kisebbségi kérdést, mely azonban 1993-tól megjelent ezen dokumentumokban is, igaz, hogy nem mindig alapos előkészítés után. 1995-ben a balti államok társulási szerződéseinek kisebbségek oktatását is érintő 77. és 78. cikkelyeiben nem volt meghatározva, hogy milyen nyelv oktatását támogatja az állam a kisebbségek számára.³²

Kezdetben az is üdvözítő volt, hogy az **1993-as négy koppenhágai kritérium** között helyet kapott a kisebbségek védelme. Azonban hamarosan kiderült, hogy a kisebbségi kérdés a bővítésnek nem az érték, hanem az érdekelvű mozgatórugói közé tartozik.³³ A csatlakozási tárgyalások 26 fejezete közül egy sem érintette érdemben a kisebbségi jogokat, amit nem igazán magyaráz az az uniós álláspont, hogy a koppenhágai kritériumok teljesítése nélkül a felvételi tárgyalások meg sem kezdődhettek volna. Ugyancsak nem a kisebbségi jogok komolyan vétele mellett szólt, hogy az Amszterdami Szerződéssel kiegészített EUSZ 6. cikkelye által az *acquis* részévé emelt három koppenhágai kritérium – demokrácia, emberi jogok, jogállamiság – mellett nem szerepelt a negyedik, a kisebbségek védelme. Ez arra mutat, hogy ezt a kötelezettséget semmilyen formában sem akarták az Unión belül is fenntartani, és ez a kisebbségi kérdésben az Unió által alkalmazott **„kettős mérce”** létére utal.

A kettős mérce egyik oka – túl a kisebbségi jogoktól való Közösségen belüli idegenkedésen – hogy az Unió a kelet-közép-európai kisebbségi konfliktusokban leginkább stabilitási problémát lát, és ezek kezelését is túlnyomóan biztonsági kérdésnek tekinti. Erre utal a baltikumi orosz közösség, valamint a szinte mindenhol megtalálható cigány kisebbség helyzetének kiemelt kezelése is, hiszen míg az előbbi nemzetközi téren, az utóbbi – elsősorban a várható migráció miatt – társadalmilag okozhat igen nagy nehézségeket. Mindemellett érdemes megemlíteni, hogy a tagjelölt államok közül csak Ciprus, míg Kelet-Közép-Európa tekintetében csak a volt Jugoszlávia területénértek el a kisebbségi konfliktusok olyan heves szintet, mint Nyugat-Európában Észak-Írország, Baszkföld vagy Korzika esetében. Ez ismét csak a kettős mérce alkalmazását sejteti, hiszen mind Nagy-Britannia, mind Spanyolország, mind Franciaország saját belügyének tekinti a fenti kríziseket, és a gondolatát is élesen elutasítják annak, hogy az Unió bármiféle szerepet vállaljon azok megoldásában. Ugyancsak inkább politikai *„vis maior”* lehet az oka annak, hogy

³² Georg Brunner: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás, 130.p.

³³ Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme, 7.p.

Törökország 1999. óta tagjelölt állam, semmint az emberi jog és a kisebbségvédelem területén támasztott követelmények valódi teljesítése. Mindemellett más területen az emberi jogok igenis szerepet kapnak a bővítési folyamatban. A migrációs előrejelzéseken túl a hátrányos megkülönböztetés tilalmának az Unió emberi jogi politikájában elfoglalt kiemelt helyzete miatt is komoly figyelmet kap a csatlakozni kívánó államok romapolitikája, bár érdemes figyelembe venni, hogy a probléma ismét nem csak a csatlakozásra váró államoknál, de a kérdést számonkérőknél is fennáll.

Mindezek a nehézségek rányomták bélyegüket az 1998 óta a Bizottság által kiadott **éves országjelentésekre** is.³⁴ A koppenhágai kritériumoknak való megfelelést ugyanis nem egységes kritériumok szerint ítélték meg, holott erre a kisebbségvédelem elfogadott európai normái³⁵ lehetőséget adtak volna, hanem minden tagjelöltet saját korábbi teljesítményéhez mérték. Ez egyrészt ahhoz vezetett, hogy – némi cinizmussal szemlélve a legtöbb térségbeli állam kisebbségpolitikáját – minden kis előrelépés valóban hatalmas áttörésnek tűnt, másrészt tökéletesen egyértelművé tette az egységes és következetes kisebbségvédelmi követelmények hiányát.

Az országjelentéseknek nagy vonalakban három, a kisebbségek életviszonyait érintő, visszatérő elemük van:³⁶ az állampolgársággal kapcsolatos törvényhozás, a nyelvhasználat kérdése és a cigányság helyzete. Az első szempont miatt leginkább a Balti államokat és Csehországot érte kritika az orosz nemzetiségűekkel illetve a romákkal szembeni állampolgársági intézkedések miatt.³⁷ A nyelvhasználat, nyelvoktatás esetében is a Balti államok kapták a legtöbb negatív észrevételt, valamint Bulgária a török nyelv oktatásának kezdetben rendezetlen helyzete miatt. A magyar nyelvi jogok tekintetében Szlovákiát inkább elmarasztalták, Romániát inkább dicsérték a jelentések.³⁸ A romák hátrányos társadalmi helyzete és diszkriminációja miatt Szlovénia kivételével minden tagjelölt kapott kritikákat, szinte minden esetben külön ki is emelték a cigányságot súlytó átlagnál nagyobb

³⁴ Az országjelentéseket lásd.: www.europa.eu.int/pol/enlargement.htm

³⁵ Az Európa Tanács részéről a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, vagy az 1201. sz. ajánlás, míg az EBESZ részéről az 1990-es koppenhágai dokumentum, de akár az ENSZ Közgyűlés 47/135-ös határozata is mind megfelelne ennek a célra. Az együttműködés egyetlen formájának a fenti szervekkel az tűnt, hogy a Bizottság egyes esetek kapcsán konzultált az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosával (High Commissioner for National Minorities)

³⁶ Georg Brunner: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás, 130.p.

³⁷ Érdekes, hogy Szlovéniát, mely Csehországnál is diszkriminatívabb állampolgársági gyakorlatot folytat a romákkal szemben, nem érte kritika. Ehhez lásd. Császár Ivett: Előítéletek tegnap és ma In. Merre visz az út? A romák politikai és emberi jogai a változó világban. Szerk.: Majtényi Balázs, Lucidus Kiadó, Budapest, 2003. 187-206.p.

³⁸ Georg Brunner: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás, 131.p.

munkanélküliséget, és az átlagnál alacsonyabb iskolázottsági mutatókat, melyek gátolják társadalmi mobilitásukat.

Különös kérdés a kisebbségi jogok szerepeltetése az Unió tervezett alkotmányában a Közösség alapelvei között. Tekintettel arra, hogy a szituáció jelen pillanatban még nem rendezett, és adott esetben még az is elképzelhető, hogy maga az **alkotmány** sem születik meg egyhamar, nem foglalkoznék túl részletesen a kérdéssel. Jelen pillanatban az tűnik biztosnak, hogy ha megszületik az uniós alapszöveg, akkor annak részét fogja képezni egy az individuális kisebbségi jogokat elismerő cikkely vagy bekezdés. Ahogy a 2003. decemberi brüsszeli Európai Tanácsi találkozó is megmutatta, messze nem ez a kérdés az, ami a jelenlegi helyzetben leginkább megosztja Európát. Következésképpen és élesen – akár a többséggel szemben is – egyetlen tagállamnak sem érdeke kiállni a kisebbségi cikkely ellen, ugyanis annak tartalma még a kurrens nemzetközi normák védelmi szintjét sem éri el. Az aktus pusztán deklaratív jellegű lenne, és ha nem rendelnének hozzá tanácsi, bizottsági vagy parlamenti hatásköröket, akkor ezek hiányában az is maradna. Tekintettel arra, hogy a deklaráció megszületése esetén sem lenne a kisebbségi kérdés kizárólagos közösségi hatáskör, egyesek szerint maga a cikkely is csak az Unió, és nem a tagállamok diszkriminációjától védené a kisebbségeket.³⁹ Nézetem szerint mindenféleképpen előrelépés lenne az, „amit a tagállamok a »saját« kisebbségeikkel tesznek, az nem az Unió dolga”⁴⁰ hozzáálláshoz képest, sőt, a Bíróság ítélkezési gyakorlatának egy esetleges kiterjesztő értelmezés irányába történő megváltozása esetén komoly jelentőségre tehetne szert. Hogy a deklaráció tartalmát a Bíróság fogja-e kibontani, vagy előbb-utóbb az EU jogalkotó szervei teszik meg a szükséges lépéseket, ma nehéz megmondani. Mindenesetre a Parlament első kisebbségekkel kapcsolatos állásfoglalását követően huszonhárom, az Alapvető Jogok Chartájában való sikertelen kodifikációt követően pedig négy évvel komoly esély nyílik arra, hogy a kisebbségi jogokat végre beillesztik az Európai Unió egyik alapvető dokumentumában.

A regionalizmus és az Unió migrációs szabályozásának összefüggései a kisebbségi kérdéssel

³⁹ A pajzs és a kard, avagy az EU szerepe a kisebbségek védelmében. Interjú Sir Neil MacCormickkal, a Skót Nemzeti Párt európai parlamenti képviselőjével In. Pro Minoritate 2003/Tavaszi 50-58.p. , 54.p.

⁴⁰ Judy Batt: Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti bővítése, 6.p.

A regionalizmus és a migráció – szemben a szó szoros értelmében vett kisebbségvédelemmel – az uniós jog által valóban szabályozott, a Közösség politikai napirendjén kétség kívül jelen lévő területek, melyek esetében nem cél a kisebbségi közösségekkel bármilyen formában való foglalkozás, ugyanakkor mégis mélyen érintik ezek életviszonyait. Mivel ez a hatás csoportról csoportra, környezetről környezetre változik, a makrojelenségek mellett elsősorban azt szeretném bemutatni, mennyiben befolyásolják e politikák a határon túli magyarság helyzetét.

Az Európai Unión belül a négy szabadság majdan korlátlan érvényesülésével, elsősorban a személyek, a munkaerő és az információk szabad áramlásával komoly lehetőség nyílik meg az anyaországgal való kapcsolattartásra, identitásuk megélésére és fejlesztésére a határon túli, de uniós állampolgár – elsősorban a szlovákiai és a szlovéniai – magyarság számára. Ugyanakkor érdemes megvizsgálni azt is, hogy milyen korlátokat állít a shengeni rendszer az unión kívül rekedő kisebbségek elé.

A migráció fogalma alatt a későbbiekben általánosan a beutazás, a munkavállalás és a letelepedés együttesét értem. Az Unión kívülről az Unióba irányuló migrációt a **Shengeni Egyezmény (1985)** és a végrehajtásáról szóló konvenció (1990) tartalmazza, melyet az **Amszterdami Szerződéssel kibővített EUSZ 61-69. cikkei** emelnek be a közösségi jogba. A rendszernek nem tagja Nagy-Britannia és Írország, az újonnan belépő államok számára azonban a shengeni *acquis* azonnali átvételének kötelezettsége volt előírva, nem lehetett rá derogációt kérni. Azon országok körét, melyek állampolgárainak uniós vízumra van szükségük a közösség területére való belépéshez, és bármely állam területén való tartózkodáshoz, a Tanács rendeletben határozza meg. Az Uniós vízumot bármely részes shengeni állam kiállíthatja, az a Közösség egész területére érvényes. Magyarország szomszédjai közül jelen pillanatban Szerbia és Montenegró, valamint Ukrajna szerepel az ún. shengeni negatív listán. Távlatokban elképzelhető a Szerbia és Montenegróval szemben fennálló vízumkényszer feloldása, Ukrajna esetében azonban nehezen. Románia az uniós vízumkötelezettség feloldását egyrészt az ország NATO csatlakozásának és az integráció terén elért eredmények elismerésének köszönhetné, ugyanakkor nem zárható ki az sem, hogy az uniós döntéshozók belátták a régió biztonságára gyakorolt destabilizáló hatását annak, ha több mint másfélmillió romániai magyar nem gyakorolhatja megfelelőképpen az anyaországgal való kapcsolattartás jogát.

A shengeni rendszer kapcsán ritkán kerül előtérbe az a probléma, mely a közösségi és a nemzetközi jog között a határokon átnyúló kapcsolattartás joga esetében feszül. Az uniós jog

tagállamok számára gyakorlatilag „kötelezőbb” jellege azt eredményezi, hogy azok az uniós shengeni norma betartása miatt megsértik más, a kisebbségvédelem területén vállalt nemzetközi kötelezettségeiket.⁴¹

A Magyar Köztársaságnak elméletben az alábbi lehetőségei vannak a határon túli magyarság védelmére:⁴² Tagállam nemzetközi szerződés alapján vagy nemzeti érdekre hivatkozva csak saját területére érvényes vízumot állíthat ki, ami azonban számos nehézséggel jár. Egyrészt Magyarország a csatlakozási tárgyalások során megígérte – megígértették vele – hogy a shengeni rezsimmel össze nem egyeztethető nemzetközi szerződéseit – így egyes vízummentességi szerződéseket is – felmondja, ez a lehetőség tehát már nem adott. Jogilag még járható út lenne a nemzeti érdekre való hivatkozás, mely azonban hosszútávon politikailag kényes helyzetet teremtene, és jó eséllyel az Unió rosszállását vonná maga után.

A tagország területén való tartózkodást könnyítheti meg – ugyanakkor nem kerüli meg a shengeni vízum problémáját - hogy a tagállam a shengeni vízum lejártja esetén hat hónapon belül kiállíthat a saját területére érvényes vízumot. Az uniós rezsim szerint egyébként a vízumkötelesek turistaként hat hónap leforgása alatt összesen három hónapot tölthetnek a közösség területén, ezt követően kerülhet tehát csak sor a tagállam területére érvényes vízum kiállítására.

Úgy tűnik, hogy jelenleg a Magyar Köztársaság a probléma megoldását a „kettős állampolgárság” intézményében látja, ami a magyar állampolgárság megszerzésének megkönnyítését jelenti az ukrán és szerb-montenegrói állampolgárságú, de magyar nemzetiségű személyek számára, akik emellett nem mondanának le eredeti állampolgárságukról sem.

A nem uniós polgárok három hónapnál hosszabb idejű unióbeli tartózkodásának, illetve munkavállalásának szabályozása alapvetően tagállami hatáskör, csak nem kötelező erejű közösségi ajánlások vonatkoznak a kérdésre.⁴³ A tartózkodási vízumokat a tagállamok állítják ki, és a tartózkodást illetően csak az adott ország területére érvényesek, ha azonban a shengeni kritériumoknak megfelelően állították ki őket, három hónapig lehet velük a shengeni zóna egész területén utazni.⁴⁴

⁴¹ A határokon átnyúló szabad kapcsolattartás jogát biztosítja a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 17. cikke, illetve az EBESZ 1990-es koppenhágai záródokumentumának 32.4. pontja.

⁴² Gyertyánfy András: Migráció, régiók, egységes piac, 120-121.p.

⁴³ Lásd. Supra 40. lábjegyzet, 124.p.

⁴⁴ 1091/2001/EC

Az uniós állampolgároknak – ez vonatkozik majd a szlovákiai és szlovéniai magyar kisebbségekre, de a kettős állampolgárokra is - másik tagállam területén töltött 90 napnál hosszabb tartózkodás esetén igazolniuk kell biztosított megélhetésüket, illetve egészségbiztosításuk meglétét. Ekkor ötéves, megújítható tartózkodási engedélyt kaphatnak. Ebben az esetben házastárs, leszármazott vagy felmenő akkor is jogosult a tartózkodásra, ha nem polgára az Uniónak. Ez komoly könnyítést jelent a kettős állampolgárság megszerzésében érintetteknek, ugyanis a fenti szabály szerint elégséges, ha a családból egy – adott esetben a leginkább keresőképes – személy megszerzi a kettős állampolgárságot.

A munkaerő szabad áramlásának megfelelően az uniós polgárok egyenjogúak a közösség területén a munkavállalás tekintetében, egyenlő díjazásra, szociális és adókedvezményre jogosultak, vagyis a kettős állampolgárság nemcsak a Magyarország területére való beutazást, és ott tartózkodást könnyíti meg, de hatalmas előnyt jelent a nem uniós polgárokkal szemben a munkavállalás területén is. Az uniós polgároknak ehhez ugyanis nincs szükségük munkavállalási engedélyre, és hat hónapot tartózkodhatnak a nem állampolgárság szerinti állam területén munkakeresés céljából is. Ezzel szemben a lényegesen hátrányosabb helyzetű nem uniós állampolgároknak a tagállami normák túlnyomó többsége szerint munkavállalási engedélyre van szükségük, aminek megszerzéséhez igazolniuk kell munkahelyük meglétét, valamint – legalábbis Magyarországon - meg kell történnie a munkaerőpiaci helyzet hivatalos vizsgálatának, munkakeresés céljából pedig nem is tartózkodhatnak a tagállam területén.

A szubszidiaritáson, mint alapvetően nyugvó uniós **regionalizmus** hosszú időn keresztül kedvelt témája volt azon politológusoknak és szakembereknek, akik azt hangsúlyozták, hogy a nemzeti identitással szemben az unió a nemzetek alatti és feletti identitási szintekre helyezi a hangsúlyt. Érdekes kérdés, hogy az újonnan belépő – néha még gyerekesen nacionalista – tagállamok polgárai esetében mikor lesz megfigyelhető a nemzeti identitás eróziója. Mi most a regionalizmus nagy narratívája helyett vizsgáljuk meg azokat a kézzelfogható lehetőségeket, melyeket a kisebbségek, még konkrétan a határon túli kisebbségek számára kínál.

Az **EUSZ 158. cikke** szerint „a Közösség különösen a különböző régiók fejlettségi szintje közötti egyenlőtlenségek és a legkedvezőtlenebb helyzetű régiók vagy szigetek — a vidéki térségeket is beleértve — lemaradásának csökkentésére törekszik.” Ennek céljából az Unió öt regionális fejlesztést finanszírozó pénzügyi alapot működtet: az Európai Regionális Fejlesztési Alapot, az Európai Szociális Alapot, az Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garancia Alapot, a Halászati Orientációs Finanszírozási Eszközt (ezt a négyet nevezik

összefoglalóan strukturális alapoknak), valamint a Kohéziós Alapot. Az öt alap költségvetése 2000 és 2006 között éves szinten mintegy harmincmilliárd Euro.⁴⁵

Az Unió a statisztikai régiók három szintjét különbözteti meg, az ún. NUTS⁴⁶ I., II. és III. régiókat.⁴⁷ A támogatások első célcsoportjába, mely az elmaradott, az uniós átlag szerinti bruttó össztermék 75%-a alatt teljesítő régiók támogatását tartalmazza, csak NUTS II. régiók tartoznak, melyek ma lakosságszám szerint átlag 1,83 millió fős területi egységek.⁴⁸ A Bizottság javaslata szerint⁴⁹ az új tagállamoknak nyolcszázézer és hárommillió fő közötti NUTS II. régiókat kellene létrehozniuk. Ekkora területi egységekben Székelyföld kivételével minden határon túli magyar közösség könnyűszerrel minorizálható⁵⁰, ám annak köszönhetően, hogy a régiók határainak kijelölése tagállami kompetencia, ez a terület sem került el a többiek sorsát, mivel ahelyett, hogy önálló entitás lett volna, a Kárpátok mindkét oldalára kiterjedő „Központ” régió részét fogja képezni. Románia majd tagállamként várhatóan nyolc, 2-3,8 milliós NUTS II. régióból fog állni – a nagy népességszám melletti döntés egyértelműen a kisebbségek statisztikai egységen belüli arányának csökkentését célozza – holott az Unió majd minden tagállamában vannak százezer-háromszázézer fős NUTS II. régiók is. A legkisebb ilyen típusú egység Íland-szigete harmincezer főnyi lakosságával, amely mellel a világ egyik legjobban – ha nem a legjobban - működő kisebbségi autonómiája.⁵¹

A támogatások második célcsoportja a szerkezetátalakítási nehézségek orvoslását célozza, mely közvetlenül nem érinti a kisebbségi kérdést. Kelet-Közép-Európában a szerkezetátalakítási támogatásokra leginkább a volt nehézipari központok szorulnak rá, melyekben a kisebbségek aránya – hála a volt szocialista munkaerő-politikának és a mesterséges migrációnak – többnyire nagyon alacsony. Mindenesetre a Bizottság határozza meg, hogy a tagállam lakosságának mekkora aránya részesül a támogatásból, de hogy melyek lesznek a címzett területek, a támogatott ország döntési kompetenciája.

A harmadik, munkaerőpiaci nehézségek leküzdését szolgáló célcsoportba tartozó támogatások címzettjei a tagállamok. Összefoglalva tehát, a támogatások vagy közvetlenül az államhoz, vagy a NUTS II. régiókhöz jutnak, de – az új tagállamok várható gyakorlata szerint - semmi esetre sem olyan szintre, ahol a kisebbségek döntően befolyásolhatnák azok

⁴⁵ Gyertyánfy András: Migráció, régiók, egységes piac, 130.p.

⁴⁶ Nomenclature des unités territoriales statistiques, a területi egységek statisztikai névjegyzéke.

⁴⁷ Az Unió regionális politikájához lásd. Horváth Gyula: Európai regionális politika és Kende Tamás-Szűcs Tamás szerk.: Az Európai Unió politikái, 51-86.p.

⁴⁸ Horváth Gyula: Európai regionális politika, 501.p.

⁴⁹ COM (2001) 83.

⁵⁰ Gyertyánfy András: Migráció, régiók, egységes piac, 131.p.

⁵¹ Álandhoz lásd Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem

allokációját. Az ő számukra a NUTS III. egységek uniós támogatása felelne meg leginkább, amik gyakorlatilag a tagállamok eleve létező, valós közigazgatási egységeinek feleltethetők meg. Persze ezek kialakítása pl. Szlovákiában ugyanúgy szándékosan lehetetlenné teszi egy „kisebbségi többség” felmutatását.

A regionális szint – elméletileg - nemcsak plusz uniós források bevonására teremthetne lehetőséget a kisebbségek számára, hanem politikai és szakmai érdekképviselőkre is. Jelenleg 222 taggal működik a **Régiók Bizottsága**, melynek tagjait a tagállamok javaslatára a Tanács nevezi ki. A Nizzai szerződéshez csatolt 20. sz. nyilatkozat szerint Szlovákia előreláthatólag kilenc, Románia tizenöt helyet kapna az alapvetően konzultatív jogkörű szervezetben. A tagokat a Nizzai Szerződés hatályba lépése után is a tagállamok ajánlják, ám ekkor már csak megválasztott helyi vagy regionális önkormányzati képviselőket jelölhetnek. Nem zárható ki, hogy kisebbségi – pl. a fenti államok esetében magyar képviselők is kerülhetnek a Bizottságba – ugyanakkor ez teljes mértékben a tagállam diszkrecionális döntésén múlik.⁵²

Ma még nehezen megjósolható szerepet fognak betölteni a **határrégiók** Magyarország gazdasági fejlődésében, és a kisebbségek határon átnyúló kapcsolattartásában. Van, aki szerint az ország keleti felének erőteljes fellendülését fogja eredményezni, hogy Ukrajna, Románia, Szerbia és Montenegró, valamint Horvátország számára Magyarország lesz az érintkezési pont az Unióval.⁵³ Véleményem szerint a határrégiók keretében történő együttműködés jelentőségét az adja, hogy tagállam és nem uniós tagállam között is szorosabb kapcsolatot teremthet. Ha országokra koncentrálunk, akkor Románia és Horvátország esetében, akik perspektivikusan valószínűleg úgyis közösségi tagok lesznek, hosszú távon – kisebbségvédelmi szempontból - nincs nagy jelentősége egy ilyen együttműködésnek, míg Szerbia és Montenegró, valamint Ukrajna esetében igencsak, különösképpen azért, mert az itteni magyar kisebbség valóban a határ közelében él. Ha ennek megfelelően elsősorban a fenti államokra koncentrálunk, akkor elsősorban a Kárpátok Eurorégió Interregionális Szövetségre és a Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködésre kellene nagyobb hangsúlyt fektetni. Mind a két szervezetben azonban nehézzé teszi a koordinációt és a kis létszámú kisebbségi csoportok érdekeinek képviselését, hogy országnyi területű és lakosságú egységekről van szó. Az 1993-ban alakult Kárpátok Eurorégió tizenegymillió főt és 106000 km²-t érint Ukrajna, Románia, Magyarország és Lengyelország részvételével, míg az 1998. szeptemberétől működő Duna-Maros-Tisza Regionális Együttműködés Magyarország,

⁵² Gyertyánfy András: Migráció, régiók, egységes piac, 134.p.

⁵³ Rechnitzer János: Határrégiók és nemzetstratégia, 46.p.

Románia, valamint Szerbia és Montenegró egyes területei között teremt kapcsolatot 77500 km²-en és hatmillió fővel⁵⁴. Ilyen méretek mellett tehát nagy szükség mutatkozna a kistérségi és településközi kapcsolatok kiépítésére is.

Ugyancsak a Nizzai Szerződéshez csatolt 20. sz. nyilatkozat tartalmazza az adott tagállamot megillető európai parlamenti képviselőhelyek számát. A választási eljárás tagállami hatáskörbe tartozik, és a megfelelő küszöbök, erőteljesen többségi eljárások alkalmazásával vagy választókerületi manipulációkkal el lehetne érni a nemzetiségek kiszorulását, de remélhetőleg a kisebbségeket túlzott módon hátrányos helyzetbe hozó választási rendszerek kialakítására nem lesz példa. A szomszédos államok esetében Romániában (2-3 fő a 33 mandátumból) és Szlovákiában (1-2 fő a 13 mandátumból) lehet esély magyar kisebbségi képviselők bejutására.

A regionális és vízümpolitika mellett természetesen szinte minden uniós szakpolitikának – ahogy minden állami politikának is – hatása van a kisebbségek életviszonyaira. A távközlés liberalizációja, különösen a hálózat és a szolgáltató szétválasztása⁵⁵, de akár a határoktól független személy- és teherfuvarozó szolgáltatások is egyes közösségek könnyebb és eredményesebb bekapcsolódását segíthetik elő egy velük nyelvileg vagy kulturálisan rokon közösség, esetleg az anyaország életébe.

Nehéz az Európai Unió kisebbségeket érintő különböző politikái kapcsán egy egységes mérleget, konklúziót felállítani. Leginkább azt mondhatjuk, hogy az elénk táruló kép kifejezetten vegyes elemeket tartalmaz, melyek közül egyesek határozottan reményt keltőek. Ilyenek például a részletes esélyegyenlőségi szabályozás vagy a talán kibontakozóban lévő, valódi kisebbségvédelem első lépéseire utaló különböző jelek. Mások azonban sajnos aggodalomra adnak okot, hiszen bizonyos tagállami elvek és érdekek miatt rendszeresen kapott már gáncsokat a fenti folyamat, és a régiók határainak tagállami kompetenciában történő meghatározása miatt az új tagországok esetében is számíthatunk még a kisebbségeket hátrányosan érintő döntésekre. Az Uniónak a kilencvenes években történelmi lehetősége lett volna arra, hogy akár széles nemzetközi porondon, de a csatlakozni kívánó országok előtt mindenképp, hitelesen és minden más nemzetközi szervnél komolyabb politikai erővel

⁵⁴ Rechnitzer János: Határrégiók és nemzetstratégia, 45-46.p.

⁵⁵ A műsorszolgáltató alapítási helye szerinti államnak kizárólagos joga van a műsorkészítő működési feltételeinek megállapítására és azok ellenőrzésére, függetlenül attól, hogy a műsor esetleg kifejezetten egy másik állam esetleg más nemzetiségű polgárait tekinti célcsoportjának. Ez kifejezetten új és előnyös feltételeket teremt a kisebbségi műsorszórók illetve a kisebbségi műsorok esetében.

képviselje a kisebbségi jogok védelmét. Ez nem történt meg, sőt, a számonkérés következtelen és komolytalan jellegével, valamint a tagállamok hasonló kötelezettségvállalásoktól való tartózkodását kellően leleplező kettős mérce alkalmazásával akarva-akaratlanul csökkentette a kisebbségvédelemnek nemzetközi téren tulajdonított jelentőséget, és sugallt nem szerencsés üzeneteket a kisebbségekkel kapcsolatos egyéb kötelezettségeikről is olykor-olykor szívesen megfedekező egyes tagjelöltek számára. Ugyanakkor nem lehet egyértelműen negatív az állásfoglalás, hiszen előrelépések – ha nem is mindig egy határozott koncepció birtokában – de történtek, a Parlament politikai áldozatvállalása a területen pedig több mint méltánylandó. Az alkotmányozás folyamata újabb esélyt ad a kisebbségek védelme számára, amit az Uniónak, ha gazdasági szervezetből valódi, organikus politikai szervezetté akar válni, nem szabad kihasználatlanul hagynia.

Bibliográfia:

Batt, Judy: Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti kibővítése In. *Pro Minoritate* 2001/Ősz 6-19.p.

Bokorné Szegő Hanna – Környei Ágnes: A diszkrimináció tilalmának modern felfogása In. *Acta Humana* 2001 No. 43 5-30.p.

Brunner, Georg: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás In. *Magyar Jog* 2002/3, 129-135.p.

Görömbei Sára: A kisebbségek esélyei az EU-csatlakozás után In. *Pro Minoritate* 2001/Ősz, 27-51.p.

Gyertyánfy András: Migráció, régiók, egységes piac. Az Európai Unió keleti bővítése és a határon túli magyarok In. *Regio* 2002/3 117-138.p.

Horváth Gyula: Európai regionális politika. Dialóg-Campus, Budapest-Pécs, 1998.

Kende Tamás-Szűcs Tamás Szerk.: Az Európai Unió politikái. Osiris Kiadó, Budapest, 2001.

Kern, Rudolf: Europäische Institutionen und Minderheiten In. *Südosteuropa* 1991/7-8 399-413.p.

Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem. Pro Minoritate könyvek, Osiris Kiadó, Budapest, 1996.

Majtényi Balázs: Európa nemzetiségi helyzete és az európai identitás In. Pro Minoritate 2000/Nyár, 93-102.p.

Ó Riagáin, Dónall: The European Union and Lesser Used Languages In. <http://www.unesco.org/most/v13n1ria.htm>

Nic Shuibhne, Niamh: The European Union and Minority Language Rights In. <http://www.unesco.org/most/v13n2shui.htm>

Schwellnus, Guido: „Much ado about nothing?” Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights In. Constitutionalism Web-Paper, ConWEB No. 5/2001, <http://les1.man.ac.uk/conweb>

Toggenburg, Gabriel: A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities In. <http://www.wu-wien.ac.at/eiop/pdf/2000-016.pdf>

Toggenburg, Gabriel: Egy kényes kapcsolatrendszer: Az Európai Unió és a kisebbségi jogok In. Pro Minoritate 2002/Tavaszi 14-50.p.

Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai In. Kisebbségkutatás 2001/2 <http://www.hhrf.org/kisebbségkutatás/2001-2/1.htm#E16E9>

Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme In. Pro Minoritate 2003/Tavaszi 3-19.p.

Wallace, Chloë: Education, multiculturalism and the EU Charter of Rights In. Constitutionalism Web-Paper, ConWEB No. 5/2002, <http://les1.man.ac.uk/conweb>