

A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után

CZIKA TIHAMÉR †

Az őshonos kisebbségek az EU lakosságának körülbelül 8%-át teszik ki, vagyis a 27 tagállam körülbelül 40 millió polgára tartozik valamelyik őshonos kisebbséghez. Körülbelül még ugyanennyi bevándorlóval is számolhatunk, de a bevándorlók kérdése nem témája jelen tanulmánynak. Ebben a tanulmányban kimondottan az őshonos kisebbségek jogainak európai jogi, EU-szintű szabályozásának lehetőségéről lesz szó, figyelembe véve a Lisszabon utáni változásokat.

Miről nem lesz szó? Nem fogom tárgyalni a kisebbségi jogok szabályozását más, EU-n kívüli nemzetközi szervezetek keretén belül, így Európa Tanács, ENSZ, EBESZ stb. Nem foglalkozom az EU tagállamainak belső szabályozásaival vagy azok hiányával ezen a területen. Nem fogom tárgyalni az EU területén vagy azon kívül lévő autonómiaformákat, autonomista vagy szeparatista mozgalmakat. Nem lesz szó regionalizmusról, sem az alkotmányos régiók szerepéről a kisebbségi jogok érvényesítése területén. Továbbá nem lesz szó történelemről. Külön tanulmányban tárgyaltam már a kisebbségi jogok tematizálásának, jogi vagy szakpolitikai érvényesítésének eddigi történetét az EU intézményein belül.

Érdemes-e a kisebbségi jogok és az EU-jog mostoha kapcsolatával foglalkozni, illetve annak fejlesztési lehetőségeivel? Tabajdi Csaba magyarországi EP-képviselő, aki több éve „a tűz közelében”, vagyis az Európai Parlamentben intenzíven foglalkozott a kérdéssel, azt vallja, hogy rendkívül kicsi lenne az esélye egy uniós, jogilag kötelező érvényű kisebbségvédelmi konvenció kidolgozásának és elfogadásának.¹ Szerinte a fő célt abban

†A szerző Kolozsváron élő jogász. A bukaresti Dimitrie Cantemir Egyetem kolozsvári jogi karán államvizsgázott, majd LLM-fokozatot szerzett európai magánjogból a BBTE Jogi kara és a Pécsi Tudományegyetem jogi kara közös mesteri képzésén. Jelenleg a Pécsi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kara Doktori Iskolájának doktorandusza. A Sapientia Erdélyi Magyar Tudományegyetem kolozsvári Jogi Tanszékének tanársegédje, társult oktatója.

¹ Tabajdi Csaba: Európa kisebbségei egyesüljenek! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét? – in *Pro Minoritate Europae / Az*

kellene megfogalmazni, hogy építsük be az EU jogrendjébe az Európa Tanács (ET) két létező kisebbségvédelmi dokumentumát, a Kisebbségvédelmi Keretegyezményt (1995) és a Kisebbségi és Regionális Nyelvek Chartáját (1992). Bármilyen 27 tagállam által elfogadott kompromisszum Tabajdi szerint a fenti két dokumentumnál gyengébb rendelkezéseket tartalmazna. Vitatható ez az álláspont, de a két ET-egyezmény EU-jogba való bekerülésének jogi lehetőségeiről egy következő tanulmányba kívánok írni.

Egyelőre maradjunk „EU-n belül”, és nézzük meg mit lehet mégis elérni a Lisszabon után létrejött uniós jogi intézményekkel. Jelen tanulmány négy kérdést fog tárgyalni, amelyek vagy a Lisszaboni szerződés érvénybelépése után jelentek meg jogi lehetőségként, vagy ezután váltak a kisebbségi jogok EU-s szintű szabályozása céljának megfelelően használhatóvá. A következőkről lesz szó:

1. a kisebbségek jogainak az EU alapértékei közé kerülése;
2. az Alapjogi Charta kötelezővé válása;
3. a polgári kezdeményezés lehetősége;
4. a megerősített együttműködés lehetősége.

1. A kisebbségek jogainak az EU alapértékei közé kerülése

EUSZ 2. cikk

*„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – **ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait** – tiszteletben tartásának értékein alapul.”*

Ez az a cikk, amely által az EU történetében először kerül be a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” kifejezés alapszerződésbe. A kifejezés az EU alapértékeit felsoroló 2. cikkbe való kerülése egy kompromisszum eredménye, amely elsősorban Magyarország sikere. A lisszaboni szerződés alapjául szolgáló (később 2005-ben elvetélt) Alkotmányszerződés végső tervezete nem tartalmazott külön cikkelyt a kisebbségi jogokat illetően, azonban a magyar delegáció kérte a tervezet felülvizsgálatát. A Medgyessy Péter miniszterelnök által benyújtott javaslat nem egy különálló, a kisebbségi jogokat tartalmazó cikkely beiktatását, sokkal inkább az első és második

Európai kisebbségekért – tanulmánykötet, az Európai Parlament megrendelésére kiadja az EU-Ground Kft, Budapest, 2009.

cikkelyben felsorolt uniós értékek közötti megjelenítését célozta meg². Végül az ír elnökség alatt, 2004 első felében született meg a 2. cikkben található kompromisszum.

Az EU jogrendjének egyik alapelve, hogy minden közösségi aktusnak az alapítószerződések valamelyik cikkelyére kell épülnie. Erősen vitatható azonban, hogy jogalapot biztosít-e egy ilyen utalás egy esetleges kisebbségi irányelv vagy más jogi aktusok elfogadására. A probléma ott rejlik, hogy a kisebbségi jogok területének a szabályozása nem szerepel az EUMSZ az EU hatásköreit meghatározó 3. 4., 5. és 6. cikkében szereplő felsorolásokban. A kisebbségi jogok kérdése tehát nem jelenik meg a tagállamokkal megosztott hatáskörként, de még a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtásaként sem. Lisszabon óta a hatáskörök igen pontosan le vannak szabályozva, minden kétséget kizárandó.

Az EUSZ alapértékekről szóló 2 cikke tehát nem új hatáskört szab meg, hanem a létező hatáskörökön belül kell figyelembe venni a kisebbségi jogokat mint értéket. Mindez egy esetleges Európai Bírósági gyakorlatban lehet igencsak hasznos, ha olyan esetek fordulnak elő ahol létező kisebbségi jogok sérülnek, a Bíróság hivatkozhat majd erre az értékre.

Az új rendelkezés nem ír elő kollektív jogokat, de politikai értelemben a kisebbségi csoportok iránti bizonyos fokú nyitottságra ösztönöz. Jogi értelemben ez a nyitottság az egyenlőség új felfogásához, a kisebbségi csoportok tagjai iránt tanúsított speciális figyelemhez, és a hátrányos megkülönböztetések elleni küzdelemben érdekükben teendő pozitív intézkedések elfogadásához vezethet.³

A kifejezés másik gondja, hogy nem definiálja még jelzős szerkezettel sem, hogy milyen kisebbségekről van szó. Nemzeti, etnika, nyelvi, őshonos vagy bevándorló kisebbségek jogaira érti? Az emberjogi kontextusból szinte bármerre mehetnénk, bevehetnénk akár a bevándorló kisebbségeket is vagy akár a szexuális kisebbségeket. Ez az állapot egyfelől a 2. cikk előnye is, hisz nem megy bele évtizedek óta tartó értelmezési kérdésekbe, másfelől

² Felföldi Rita: A kisebbségi nyelvek helyzetének változása az Európai Unióban – tanulmány, Pázmány Péter Katolikus Egyetem, Bölcsészettudományi Kar, 2011, 11. oldal. Link: <http://www.btk.ppke.hu/uploads/files/felfoldirita.pdf> [Letöltve: 2011. augusztus 26.]

³ Gabriel N. Toggenburg: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban – in *Pro Minoritate Europae/Az Európai kisebbségekért* – tanulmánykötet, az Európai Parlament megrendelésére kiadja az EU-Ground Kft, Budapest, 2009

azonban hátrány, hisz elég nehéz lesz az értelmezés. Itt nem valószínű, hogy működne az a szokásjog, amely az Európa Tanácsban vagy az EBESZ-ben honosodott meg, miszerint a kisebbségek léte egyszerűen tény és nincs szükség egy pontos definícióra. Nagyon kérdéses, hogy a „csendes diplomácia” és a kormányközi nyomásgyakorlás ugyanúgy tudna működni ebben a kérdésben az EU rendszerén belül, amint ahogy működik a fent említett másik két európai szintű szervezetben.⁴ Pontosítást csak a jogirodalomtól és Bíróságtól lehet elvárni, ha felmerülnek majd esetek, ahol erre hivatkozhat.

Egyik igen fontos jogi eszköz az EUSZ 2. cikkében foglaltak betartatására az EUSZ 7. cikkében foglalt prevenciós és/vagy szankciós eljárás, amely szerint az EU alapértékei megsértése veszélyének esetén szankciók róhatók ki az értékeket megsértő tagállamra. A cikk első bekezdése szerint a Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indoklással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket.

A Bizottság egy korábbi dokumentumában már tisztázta, hogy a 7. cikk hatálya nem korlátozódik az uniós jog által szabályozott területekre. Ez azt jelenti, hogy az Unió nemcsak a közös értékeknek e korlátozott területen történő megsértése ellen léphet fel, hanem az olyan területen elkövetett megsértésük esetén is, amely a tagállamok autonóm cselekvési jogkörébe tartozik.⁵ Kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelme szempontjából ez egy nagyon fontos kitétel, hisz azok nagy része pontosan olyan területeken érvényesül, amelyben a tagállamoknak exkluzív hatáskörük van.

Mielőtt alapérték-megsértési megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki. Az Európai Tanács, miután a kérdéses tagállamot felkérte észrevételei benyújtására, egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. A Tanács, amennyiben a (2) bekezdés szerinti megállapításra jutott, minősített többség-

⁴ Dr. Ulrike Barten: *Minority Rights in the European Union after Lisbon* (2011), European Centre for Minority Issues, 7. oldal. Link: <http://www.uaces.org/pdf/papers/1102/barten.pdf> [Letöltve: 2011. augusztus 26.]

⁵ A Bizottság közleménye az Európai Unióról szóló szerződés 7. cikkéről COM(2003) 606. A fordítást készítette: Magyar Országgyűlés, Külügyi Hivatal – in *A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Nemzetközi Forrásai*, HVG Orac, Budapest, 2006, 533. oldal

gel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak a szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat. Ebben az esetben a Tanács figyelembe veszi az ilyen felfüggesztésnek a természetes és jogi személyek jogait és kötelezettségeit érintő lehetséges következményeit.

Elvileg tehát a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak a nem tiszteletben tartásáért felfüggesztethető a szavazati joga egy tagállamnak a Tanácsban. Bár a lehetőség megvan, a gyakorlatban ennek az esélye ugyanakkor kicsi, hisz amíg a Bíróság vagy akár maga a Tanács nem definiálja, hogy mit ért a „a kisebbségekhez tartozó személyek jogai” kifejezés alatt, addig nehéz lesz ezek megsértését számonkérni. Másfelől súlyos sértés, vagy sértés-veszély kell fennálljon, hogy a Tanács egy ilyen döntést hozzon, ami a jelen politikai viszonyok között egy EU-tagállam esetében nem valószínű. Az eddigi EU-s ingerküszöböt nézve, ez súlyos kisebbségellenes cselekedeteket kell jelentsen. Mindenesetre, az EUSZ 2. cikke, kombinálva a 7. cikkel, jelen pillanatban – a diszkriminációmentességet megkövetelő 2000/43/EK-irányelv mellett, amely a kisebbségi jogok egy kis szegmensét fedi – a legerősebb uniós jogi mechanizmus a kisebbségi jogok uniós szintű védelmére.

2. Az EU Alapjogi Charta kötelezővé válása

6. cikk

(1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések.

A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

Az Európai Unió Alapjogi Chartáját egy Konvent dolgozta ki, melynek résztvevői a nemzeti kormányok és az Európai Bizottság egy-egy tagja és az Európai Parlament tagjai voltak. Hét fejezetben, 54 cikkelyen keresztül határozták meg az Európai Unió alapvető értékeit. A Chartát 2000. december 7-én írták alá a nizzai csúcstalálkozón. A Charta az első alapjog-katalógus, amely a tagállamok akarata alapján az Unió legitimációs bázisának tekinthető. A katalógus a legújabb nemzetközi jogfejlődést nagymértékben tükröző jogokat tartalmazza: a liberális alapjogok mellett kiterjed az alapvető

szociális, kulturális és politikai jogokra.⁶ Emellett kifejezetten összekapcsolja a Chartát az Emberi Jogok Európai Egyezményével és annak kialakult gyakorlatával, valamint ugyanezt teszi az Európai Szociális Chartával is.

A dokumentum jogi kikényszeríthetősége már a sikertelen Alkotmány-szerződésben is szerepelt, amely saját szövegébe építette azt be. A korábbi Alkotmány-szerződésbe foglalt elképzelésnek megfelelően a Charta kötelező jelege Lisszabon után is megmarad. A Charta 2009. december 1-i kötelező jogi erőre való emelkedésének elismerésével a Charta bírósági hivatkozás alapját képezheti, ugyanakkor a lisszaboni szerződés is fenntartja, hogy a rendelkezéseit a Chartában említett magyarázatokra kellő figyelemmel kell értelmezni.⁷

Kisebbségi jogok szempontjából a Charta legfontosabb rendelkezései a 21. és 22. cikkében találhatóak. A megkülönböztetés tilalmáról szóló 21. cikk első bekezdése szerint *tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.*

A cikk nagy újítása, hogy a korábban kötelezően érvényes hasonló rendelkezés, az EUMSZ 19 cikke (az EKSZ korábbi 13. cikke) nem beszélt sem nyelvi sem nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján megkülönböztetés tilalmáról, felsorolásában csak a faji és etnikai alapú megkülönböztetés jelenik meg. Ennek következtében az EKSz. korábbi 13 cikke alapján meghozott *2000/43/EK-irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról* sem tesz említést a nyelv vagy a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján diszkrimináció tiltására.

A Charta 21. cikke tehát az EUSZ alapértékeket felsoroló cikke mellett a második olyan alapszerződési rendelkezés, amely a kisebbségekre utal, ebben az esetben már pontosítva is: nemzeti kisebbségekről van szó. A kifejezés megemlézése azért is fontos, mert ezáltal az EU-s joganyag részévé válik, amelyet a Bíróság előbb-utóbb értelmezni fog.

⁶ Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió Közjogi Alapjai – I. kötet, Dialogus Campus Kiadó – Budapest–Pécs 2003, 247. old.

⁷ Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról – hetedik, átdolgozott, bővített kiadás, HVGOrac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007, 563. oldal

Fontos tisztázni ugyanakkor azt is, hogy az Alapjogi Charta címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok, de csak annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre (Charta 51. cikk). A Charta jogilag is számon kérhető hivatkozási alapként, tehát csak az EU-intézményekkel összefüggő ügyekre, valamint az EU-irányelvek nemzeti végrehajtására, belső jogrendbe való átültetésére és végrehajtására vonatkozik. Minden olyan esetben ahol egy EU-intézmény által kibocsátott jogszabály, rendelkezés nemzeti kisebbségi alapon diszkriminálna, azt az Európai Bíróság megszüntetheti. Tagállam jogszabályai esetén azonban erre csak akkor van lehetőség, ha az a tagállami rendelkezés EU-s elemmel vagy forrással rendelkezik. Az EUMSZ 258. cikkének értelmében a Bizottságnak akár jogában áll lépéseket tenni a jogsértés megszüntetése érdekében, és adott esetben kötelezőszegéssel kapcsolatos bírósági eljárás iránti keresetet nyújthat be a Bírósághoz, ha a tagállam megsérti a Charta 21. cikkét – így a nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján való megkülönböztetés tilalmát is – egy EU-s jogszabály hazai jogrendbe való átültetésében vagy végrehajtásában.

Továbbá a Charta nem bővítheti ki a Szerződések által az Unióra ruházott hatásköröket és feladatokat. Az Unió csak olyan hatáskörrel bír, amelyeket egyértelműen átruháztak rá. A Chartában biztosított alapvető jogok csak a Szerződésekben meghatározott hatáskörökkel összefüggésében hatnak. Az Unió intézményei számára a Chartában lefektetett elvek előmozdítására irányuló valamely kötelezettség csak ugyanezen hatáskörök keretein belül merülhet fel.

Ugyanezt húzza alá az Alapjogi Chartához fűzött hivatalos magyarázat is,⁸ amely a 21. cikk esetében kifejti, hogy nincs ellentmondás vagy összeférhetlenség az (1) bekezdés és az EUMSZ 19. cikke között, mivel alkalmazási körük és céljuk különböző: a 19. cikk hatáskört ruház át az Unióra a megkülönböztetés egyes formái elleni küzdelem céljából történő jogalkotási aktusok elfogadása érdekében, beleértve a tagállamok törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek harmonizációját. Az ilyen jogalkotás kiterjedhet a tagállamok hatóságainak tevékenységére (valamint a magán-

⁸ MAGYARÁZATOK AZ ALAPJOGI CHARTÁHOZ (2007/C 303/02) – 2007. 12. 14. A magyarázatok eredetileg az Európai Unió Alapjogi Chartáját kidolgozó Konvent elnökségének irányításával kerültek megfogalmazásra. A magyarázatok naprakészítő tétel az Európai Konvent elnökségének felelőssége mellett, az elnökségnek a Charta szövegéhez (nevezetesen az 51. és 52. cikkéhez) tett kiigazításainak megfogalmazása, valamint az uniós jog további fejlődése fényében történt.

személyek közötti kapcsolatokra) az Unió hatáskörébe tartozó valamennyi területen. Ezzel szemben a fenti 21. cikk (1) bekezdése nem ruház át jogalkotási hatáskört diszkrimináció-ellenes jogszabályok elfogadására a tagállamok vagy a magánszemélyek e működési területein. E cikk valójában csupán az Unió intézményei és szervei által – a Szerződések alapján átruházott hatáskörök gyakorlása során – megvalósított, valamint a tagállamok által az uniós jog végrehajtása során megvalósított megkülönböztetés eseteire vonatkozik.

Az Alapjogi Charta következő cikke, a 22-es cikk is releváns lehet az EU szinten érvényesíthető kisebbségi jogok szempontjából: „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” E cikk az EUSZ 3. cikkének (3) bekezdésén és a kultúra területén lévő hatásköröket szabályzó EUMSZ szerződés 167. cikkének (1) és (4) bekezdésén alapul. A cikk rendelkezéscélleg újat bár nem hoz, hisz az EUSZ 3. cikke (korábbi 2. cikke) már kimondta a kulturális és nyelvi sokféleség tiszteletben tartását, az értéke mégis abban van, hogy ezáltal a kisebbségek számára nagyon fontos kulturális és nyelvi sokféleség nemcsak egy EU-s politikává, hanem EU-polgár alapjoggá válik, amelyet adott esetben egy tágabb értelmezés révén akár a Bíróság is megvédhet. Mindenképp hivatkozási alapot szolgálhat olyan mozgalmaknak, amelyek bizonyos kisebbségi nyelvek EU-s használatát kéri. Kisebbségi sikereket már elértek ezen a területen Spanyolország nagyobb kisebbségei 2006-ban, amikor a Bizottság félhivatalos státuszt adott a katalán, a baszk és a galíciai nyelvnek. Hasonló sikert értek el egy Nagy-Britannia és az EU közötti egyezmény alapján 2008-ban a walesiek és a skótok is.⁹

A Charta esetében fontos még beszélnünk a bécsi székhelyű Európai Unió Alapjogi Ügynökségéről. Az Ügynökséget a 2007. február 15-i 168/2007/EK-tanácsi rendelet hozta létre. Előfutára a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja volt, mely 1997–2007 között működött.

Az ügynökség célja az, hogy az alapvető jogok tekintetében segítséget és tanácsot nyújtson az EU és a tagállamok megfelelő intézményeinek és hatóságainak az európai uniós jog végrehajtása során, továbbá hogy intézkedéseik megtervezése és meghozatala folyamán támogatást biztosítson számukra. Az ügynökségnek azonban nincs felhatalmazása arra, hogy egyéni

⁹ Welsh and Gaelic are official EU tongues – The Times, 2008. július 5., Link: <http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/europe/article4272797.ece> [Letöltve: 2011. augusztus 27.]

panaszokat vizsgáljon ki, és nem rendelkezik döntéshozatali jogkörrel szabályozási kérdések terén. A szerepéből kifolyólag ugyanakkor javaslatokat fogalmazhat meg új politikákra vagy akár új EU-s jogszabályok elfogadására.

Amiért fontos számunkra az ügynökség, az megtalálható az őt létrehozó 168/2007/EK-rendelet 11. cikkében, amelybe – magyar európai parlamenti lobbizás eredményeként – bekerül a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak a követése is: „az Ügynökség munkájának továbbra is ki kell terjednie a rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus jelenségeire, valamint a **kisebbségekhez tartozó személyek** jogainak védelmére”. Létrejötté óta az Alapjogi Ügynökség 5 külön jelentést¹⁰ fogadott el a kisebbségi jogok területén, különösen a roma kisebbség problémáiról szólókat. Ezen kívül az Ügynökség minden egyes éves jelentésében kitér a kisebbségi jogok kérdéseire, különösen olyan esetekben, amelyek nemzetközi politikai vitákat vagy belső konfliktusokat eredményeznek egy-egy tagállamban.

Bár az Alapjogi Ügynökségnek nem konkrét feladata az Alapjogi Charta közvetlen monitoringja, mégis a tevékenysége szoros kapcsolatban van a Chartában lefektetett jogokkal, ahogy az Ügynökséget létrehozó rendelet preambulumnak (9) bekezdése is kifejti: „Az Ügynökségnek munkája során hivatkoznia kell (...) az Alapjogi Chartában tükrözött alapvető jogokra, szem előtt tartva a Charta státusát, valamint a kísérő magyarázatokat is.” Az Ügynökség tehát kétszeres „felhatalmazással” rendelkezik a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak a monitorizálása, ezen területen javaslatok megfogalmazására: 1. munkája során figyelembe kell vennie az Alapjogi Charta 21. és 22. cikkeit is, tehát a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket ért diszkriminációt és a kulturális és nyelvi sokféleség tiszteletben tartását; 2. saját létrehozó rendeletének fent idézett 11. cikke is kötelezi a kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmének a követésére.

Az Alapjogi Ügynökség ugyanakkor nem egy kisebbségi intézmény. Bár foglalkozik kisebbségi jogokkal, javaslatai nem kötelező erejűek. Politikai súlyukat azonban növelheti az a tény, hogy független szakértőkkel dolgozik, szoros kapcsolatban az Európa Tanáccsal és az EBESZ-szel.¹¹

¹⁰ A jelentések elérhetők itt: European Union Fundamental Rights Agency: Minorities http://fra.europa.eu/fraWebsite/minorities/minorities_en.htm [Letöltve: 2011. augusztus 25.]

¹¹ Dr Ulrike Barten: *Minority Rights in the European Union after Lisbon* (2011), European Centre for Minority Issues, 7 oldal. Link: <http://www.uaces.org/pdf/papers/1102/barten.pdf> [Letöltve: 2011 augusztus 26.]

3. Polgári kezdeményezés lehetősége

EUSZ 11. cikk

(4) Legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség.

A Lisszaboni Szerződés bevezette az európai polgári kezdeményezést, az európai uniós politikában való részvétel új formáját. A kezdeményezés lehetővé teszi, hogy a tagállamok legalább negyedéből (vagyis legalább 7 tagállamból) származó legalább 1 millió polgár közvetlenül felkérje az Európai Bizottságot, hogy az EU hatáskörébe tartozó területen új jogszabály-kezdeményezést tegyen. A polgári kezdeményezések szervezőjének (egy legalább hét tagállamból származó természetes személyekből álló polgári bizottságnak) egy év áll rendelkezésére, hogy összegyűjtse a szükséges támogató nyilatkozatokat. A nyilatkozatok számának hitelességét a tagállami illetékes hatóságoknak kell igazolniuk. A Bizottságnak ezután három hónapja van arra, hogy megvizsgálja a kezdeményezést és döntsön arról, milyen lépéseket tesz. Az első ilyen európai polgári kezdeményezést 2012. április 1-jétől lehet elindítani.

Polgári kezdeményezést minden olyan kérdéstről lehet indítani, amiről a Bizottságnak már most is hatásköre volna jogalkotást kezdeményezni, de valamiért nem teszi; esetleg tette, de a Tanács vagy a Parlament valamiért leszavazta. Kifejezetten nem lehet olyan kérdéstről kezdeményezést indítani, ami kizárólag a tagállamok hatáskörében van.

Jó kérdés tehát, hogy egy kisebbségjogi szabályozás iránti polgári kezdeményezésre mennyire van lehetőség. 2011. június 29-én Brüsszelben egy, az Európai Parlament több képviselője és az európai kisebbségek közös ernyőszervezete, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának (FUEN) vezetősége közötti találkozón Winkler Gyula, RMDSZ-es EP-képviselő előadásán felmerült ez a kérdés. Három héttel korábban a FUEN júniusi ausztriai kongresszusa az RMDSZ javaslatára egyhangúlag úgy döntött,¹² hogy a legnagyobb kisebbségi ernyőszervezetként kezdeményezőként lép fel a Lisszabo-

¹² Documents Assembly of Delegates of FUEN 2011, 2011 June the 4th., 127 old. Link: <http://www.fuen.org/media/150.pdf> [Letöltve: 2011. augusztus 15.]

ni Szerződés által biztosított új jogi eszköz hasznosításában. A fent említett találkozón Winkler Gyula, utalt arra, hogy a FÜEN-kongresszus óta eltelt időben a magyar közösségeken kívül több európai kisebbségi szervezet és EP-képviselő támogatta a kisebbségi kezdeményezés gondolatát. Az RMDSZ képviselője javasolta, hogy az őszi ülészakban kezdődjön el a szakértői munka a kezdeményezés konkrét tartalmáról és az aláírásgyűjtés stratégiai kérdéseiről. Esélyeikkel kapcsolatban Winkler úgy fogalmazott: „az EU-ban a kisebbségi kérdés érzékeny témának számít, de mi nem adhatjuk fel erőfeszítéseinket”.¹³

Ugyanennek a lehetőségnek a fontosságát hangsúlyozta több másik EP képviselő is 2011 folyamán, így például a fideszes Gál Kinga is, az Európai Parlament Kisebbségi frakcióközi Csoport elnöke, aki szerint ha a kisebbségi jog érvényesülését nézzük európai szinten, még mindig leginkább a nyelvi jogok, és a nyelvi jogok oldaláról megközelítve általában a nemzeti kisebbségi jogok megfogalmazásával lehet a legtöbbet elérni, és ebben segít a lisszaboni szerződés révén jogi alapot kapó alapjogi charta is. „Például akár egy polgári kezdeményezés éppen azért, mert ebben találjuk a legtöbb közös pontot, lehet egy ilyen nyelvi jogok biztosítása irányában egy hasznos eszköz.”¹⁴

Van-e tényleges lehetőség ezen új jogintézmény használatára a kisebbségi jogok kérdésében? Egy polgári kezdeményezés esetében ahhoz, hogy az aláírás egyáltalán elindulhasson, a szervezőknek kérelmezniük kell azt, hogy az általuk javasolt kezdeményezést nyilvántartásba vegyék az EU egyik hivatalos nyelvén a Bizottság által rendelkezésre bocsátott online nyilvántartási rendszerben. A Bizottságnak két hónapon belül kell válaszolnia a kérelemre. Egy beadvány elbírálásánál a Bizottságnak két alapvető szempontot kell figyelembe vennie: a kezdeményezésnek olyan ügyet kell érintenie „amelyben a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására lehet szükség” és „az Európai Bizottság hatáskörén belül terjesszen elő javaslatot” – a rendelet 8. cikkének megfelelően. A Bizottság ezután még egyszer ellenőrzi a kezdeményezés elfogadhatóságát, amint az aláírók

¹³ Napirenden az egymillió aláírás (kisebbségi tematikájú európai polgári kezdeményezés), Háromszék napilap, 2011 június 30. Link: http://www.3szek.ro/load/cikk/40467/napirenden_az_egymillio_alairas_kisebbségi_tematikaju_európai_polgári_kezdeményezés [Letöltve: 2011. július 19.]

¹⁴ Polgári kezdeményezés lehet a kisebbségi nyelvi jogokért, Kossuth Rádió, 2011 március 25. Link: <http://www.mr1-kossuth.hu/hirek/kulhon/polgari-kezdeményezés-lehet-a-kisebbségi-nyelvi-jogokert.html> [Letöltve: 2011. augusztus 26.]

száma eléri a 300 ezret. Ez a kettős szűrő lenne az első komoly és vélhetően igencsak problémás szűrő.

Meg tud felelni ezeknek a kritériumoknak egy, a nemzeti kisebbségek jogainak EU-s szintű szabályozását kérő kezdeményezés? Kapcsolódik ez a kérdés a Szerződések végrehajtásához, illetve van-e a Bizottságnak hatásköre jogszabályt kezdeményezni ezen a területen? Átengedne a Bizottság egy ilyen kezdeményezést? Nézzünk ehhez egy irányadó történetet. 2009. február 3.-án az Európai Parlament szóbeli választ igénylő kérdés formájában tárgyalta az európai nemzeti kisebbségek ügyét. Az Európai Bizottsághoz intézett kérdést hat szocialista képviselő nyújtotta be. A képviselők többek között azt kérdezték, *„milyen esetben és milyen mértékben tagállami belügy a kisebbségi jogok megsértése?”*, *„dolgozza-e ki az EU a hagyományos kisebbségek védelmi normáinak és ellenőrzési rendszerének jogilag kötelező rendszerét a lisszaboni szerződés alapján?”* Az Európai Bizottság nevében a testület alelnöke, az igazságügyi együttműködésért felelős Jacques Barrot biztos szólalt fel. A kisebbségek tisztelete, a diszkrimináció tilalma az unió alapvető elve, egyben az EU-hoz való csatlakozás feltétele is – mondta a biztos. *„De az uniónak nincs általános kompetenciája a kisebbségek jogainak védelme területén. A tagállami hatóságoknak – alkotmányos rendjükkel és nemzetközi vállalásaikkal összhangban – feladata a védelem biztosítása. A kisebbségek intézményi autonómiájával és szervezetével kapcsolatos kérdéseket is a tagállamok határozzák meg”* – tette hozzá Barrot. Emondta továbbá: *„az unió a hatáskörébe tartozó bizonyos kérdésekben elfogadhat olyan intézkedéseket, amelyek pozitív hatást gyakorolnak a kisebbségekhez tartozó személyekre”*. A biztos példaként a faj, etnikai származás és a vallás alapján történő diszkrimináció elleni uniós irányelvet említette. *„Másképpen fogalmazva, nincs meg a jogalapunk a kisebbségek védelmének megszervezésére. Ez az ügy tényleg a tagállamok kompetenciájába tartozik”* – fogalmazott Jacques Barrot. Végszóként azt mondta, sajnálja, „hogyan nem adhatott jobb választ”, de kötelessége hogy az unió aktuális jogi helyzetének megfelelő módon feleljen.¹⁵

¹⁵ Az Európai Parlament sajtóközleménye: EP-vita a kisebbségvédelemről – Barrot: az EU-nak nincs hatásköre. 2009. február 4. Link: http://www.europarl.europa.eu/news/expert/infopress_page/019-48421-033-02-06-902-20090204IPR48420-02-02-2009-2009-false/default_hu.htm . Letöltve 2009 április 4.

Mindez a lisszaboni szerződés érvénybe lépése előtt 10 hónappal zajlott le, de már Lisszabonra is reflektálva, hisz ekkor már nagyjából számítani lehetett arra, hogy a lisszaboni szerződés életbelépése idő kérdése. Változott az EU hatásköre ezen a területen Lisszabon után? Amint fentebb is láttuk az EUSZ 2. cikkének tárgyalásánál: sajnos nem igazán. A kisebbségekhez tartozó személyek jogainak a védelme alapértékként bár megjelenik, diszkriminációellenes rendelkezésben a Chartában belefoglaltatik, de konkrét hatásköre a nemzeti kisebbségek jogainak a védelmére Lisszabon után sincs az EU-nak.

Következésképpen elmondhatjuk, hogy egy ilyen kezdeményezés nagy valószínűséggel elvérezne már a Bizottságnál való iktatásnál. Egy valamire mégis jó lenne: politikai nyomásgyakorlásra. Itt azonban kétélű a dolog: egyfelől üzenet, hogy ebben a kérdésben az EU-nak lépnie kell, másfelől lehangoló is, hisz (egyelőre) végérvényesen letisztulna, hogy az EU-nak nincs hatásköre a területen.

Van azonban egy „kerülő megoldás” is. Bár nyilván a kisebbségi jogok csak egy (de talán a legfontosabb) szegmensét fednék le, ha egy ilyen kezdeményezést csupán a regionális és kisebbségi nyelvek védelmére helyeznénk ki, akkor nagyobb eséllyel mehetne át a Bizottság szűrőjén. Egy bátrabb értelmezéssel, erre még némi jogalapot is találunk, hisz az EUSZ 3. cikke (3) bekezdése kimondja, hogy az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását. Ha ezt összevetjük az EUMSZ 167. cikke (az EKSZ korábbi 151. cikke) (1) és (2) bekezdéseivel – *(1) Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget; (2) Az Unió fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és kiegészítése a következő területeken: – az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása; – az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme;* – akkor máris sokkal hatékonyabban tudunk érvelni amellet, hogy a Bizottságnak jogában áll a kisebbségi és regionális nyelvek védelmére jogszabályt kezdeményezni, hisz egyfelől az EU tiszteletben tartja a nyelvi sokféleséget (amelynek nyilván a kisebbségi nyelvek is a részei), másfelől hozzájárul a tagállamok kultúrájának a virágzásához, tiszteletben tartva a nemzeti és regionális sokszínűséget. Mi más lehetne a regionális és kisebbségi nyelvek védelme, ha nem az „európai

népek kultúrája ismeretének és terjesztésének a javítása és az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme?

Hogy a nyelvi jogi vonalon való megközelítés pozitívabb fogadtatásban részesülne és a polgári kezdeményezés iktatása valószínűleg megtörténne, azt aláhúzza egy másik történet is, amely a fentiek éppen az ellentéte lehetne. 2010. november 24-én az Európai Parlament Kisebbségi Frakcióközi Munkacsoportja Androulla Vassiliout, az oktatásügyért, kultúráért, többnyelvűségért és ifjúságpolitikáért felelős európai biztost fogadta, annak érdekében, hogy a kisebbségi és regionális nyelveket érintő témákról egyeztessen a Bizottsággal. Az európai biztos bevezető beszédében hangsúlyozta a kisebbségi és regionális nyelvek védelmének fontosságát. Kiemelte, hogy az ezeken a nyelveken beszélők előnyben vannak, hiszen könnyebben sajátítanak el újabb idegen nyelvet, így hídként szolgálhatnak az egymás mellett élő közösségek között. Továbbá felhívja a figyelmet az interneten zajló konzultációs folyamatra, amely a 2014–2020 közötti időszak kulturális és oktatáspolitikai programjainak kialakításáról és prioritásairól szól, és örömmel venné a nemzeti kisebbségek és regionális nyelvi közösségek aktív részvételét ebben a konzultációs folyamatban.¹⁶ A Bizottság többnyelvűséggel foglalkozó biztosa szerint is fontos tehát a regionális és kisebbségi nyelvek védelme, ezzel az EU-nak foglalkoznia kell, és láthatólag hatáskört lát ezen a területen a kulturális szakpolitikák keretén belül.

Konklúzióként: nemzeti kisebbségek jogai szabályozását kérni polgári kezdeményezéssel nagyon kockázatos lenne, a sikernek kis esélyei vannak. Egy kisebbségi és regionális nyelvi jogok védelmét kérő EU-s szabályozás iránti polgári kezdeményezés azonban nagy valószínűséggel megkapná a Bizottság előzetes zöld lámpáját.

Ugyanakkor tudni kell azt, hogy hiába gyűlik össze az egymillió aláírás, a Bizottság még akkor sem köteles a polgárok akaratát uniós jogba való foglalását kezdeményezni. A Bizottságnak közmeghallgatást kell szerveznie az Európai Parlamentben, amelyben más EU-s intézmények is részt vehetnek. De ezentúl nincs kötelezve jogszabály-kezdeményezésre. Az aláírások leadásától számított három hónapon belül el kell döntenie, hogy fog-e javaslatot tenni új törvényre vagy sem, döntését pedig meg kell indokolnia. Nyilván elég kicsi annak a valószínűsége, hogy semmit se lépjen a Bizottság, miu-

¹⁶ A többnyelvűségért felelős biztost fogadta az EP Kisebbségi Munkacsoportja. Sajtóközlemény, 2010. november 24. Link: <http://galkinga.hu/hu/cikk/281/> [Letöltve: 2011. augusztus 21.]

tán iktatáskor és 300.000 aláírás összegyűlésénél már kétszeresen ellenőrizte a kezdeményezést (tehát kétszer megnézte, hogy hatáskörében áll-e jogszabályt kezdeményezni a területen, illetve van-e erre lehetőség a Szerződések alapján), illetve miután nagy sajtófigyelem és várható EP-képviselői nyomás mellett az Európai Parlamentben egy közmeghallgatást lebonyolított.

Továbbá azt is figyelembe kell venni, hogy ha kezdeményez is a Bizottság, annak a jogszabálytervezetnek még igen hosszú útja van a Tanács és a Parlament közös rendes jogalkotási procedúrájában míg kötelező érvényű EU-s irányelv lesz. Ezen a szinten pedig már a politikának jóval nagyobb a beleszólása, mint a jogászoknak vagy a politikákat mozgató szakembereknek.

Érdeemes tehát polgári kezdeményezésbe fogni, de nagyon pontosan meg kell nézni, hogy az igényelt szabályozás minél közelebb legyen a Szerződésekben lefektetett hatáskörökhöz és a Bizottság támogatását is nyerje el.

4. A megerősített együttműködés lehetősége

EUSZ 20. cikk

(2) Megerősített együttműködésre felhatalmazást adó határozatot a Tanács végső lehetőségként akkor fogadhat el, ha megállapította, hogy az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetők el, és ha abban legalább kilenc tagállam részt vesz.

A megerősített együttműködési eljárást az amszterdami szerződés vezette be. Bár a jogintézmény így EU-jog szempontjából már „réginek” mondható, azért érdemes mégis a Lisszabon utáni kontextusban tárgyalni róla, mert a lisszaboni szerződéssel jelentősen módosult, a tagállamok együttműködése könnyebbé vált. Talán nem véletlen, hogy az EU történetében az első megerősített együttműködési procedúrát csak 2010-ben kezdte el az EU 14 tagállama, az úgynevezett vegyes vagy nemzetközi házasságok felbontásának területén.¹⁷ Ezt hamarosan követte az európai szabadalom létrehozásáról szóló megerősített együttműködés 2010 decemberében, előbb 12, majd hamarosan már 23 tagállam részvételével.¹⁸

¹⁷ Megerősített együttműködés először az EU történetében, Bruxinfo.hu, 2010 június 7. Link: <http://www.bruxinfo.hu/cikk/20100607-megerositett-egyuttmukodes-eloszor-az-eu-torteneteben.html> [Letöltve: 2011. augusztus 27.]

¹⁸ Enhanced cooperation in the area of unitary patent protection. [Megerősített együttműködés az egységes szabadalmi védelem területén] a Bizottság honlapján:

A procedúra lényege, hogy lehetővé tegye a tagállamok számára, hogy szorosabb együttműködést vezethessenek be egymás között egy-egy területen, akkor is, ha abban nem minden tagállam érdekelt. Lehetőség arra, hogy legalább kilenc ország előmozdítsa egy olyan nagy jelentőségű intézkedést, amelyet a tagállamok csekély kisebbsége akadályozott meg. A megerősített együttműködés tehát egyfajta utolsó megoldásként azt teszi lehetővé, hogy legalább 9, de akár 15, 20 vagy 25 ország előrébb lépjen egy adott területen.

A lisszaboni szerződés által behozott módosítások leszögezik ugyanakkor, hogy megerősített együttműködésre felhatalmazást adó határozatot a Tanács végső lehetőségként akkor fogadhat el, ha megállapította, hogy az együttműködés célkitűzései az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetők el. Továbbá a megerősített együttműködés keretében elfogadott jogi aktusok csak az abban részt vevő tagállamokat kötelezik. Az ilyen jogi aktusok nem részei az Unióhoz csatlakozni szándékozó országok által elfogadandó uniós vívmányoknak sem, bár minden csatlakozó állam később csatlakozhat az egyezményhez, ha jónak látja.

Megfelelő felhatalmazás alapján az együttműködő tagállamok felhasználhatják az unió intézményeit, eljárásait és mechanizmusait ebben a procedúrában. A lényeg, hogy az „EU-n belül” történjen a szorosabb együttműködés, ne úgy, ahogy például a Schengen-egyezmény esetében volt, amelyet a tagállamok és más európai államok előbb az EU-n kívül kötöttek meg, majd csak később vált az EU-s joganyag részévé. Ezért is a szorosabb együttműködés célja természetesen összhangban kell, hogy álljon az alapvető uniós célokkal. Megerősített együttműködést csak olyan területen lehet létrehozni, amely nem tartozik az unió kizárólagos hatáskörébe, illetve nem tartozik a közös kül- és biztonságpolitika területére.

A megerősített együttműködés nem érintheti az EU meglévő, hatályos programjait és politikáit, nem valósíthat meg a tagállamok közötti diszkriminációt, és nem torzíthatja a piaci versenyt. A megerősített együttműködés továbbá nem érintheti az uniós polgárságot és nem diszkriminálhat tagállami hovatartozás szerint.¹⁹

http://ec.europa.eu/internal_market/indprop/patent/index_en.htm# [Letöltve: 2011. augusztus 25.]

¹⁹ Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Complex – Wolters Kluwer csoport, Budapest, 2010, 63. oldal.

Kisebbségi jogok szempontjából újra vissza kell térnem az előző procedúránál, a polgári kezdeményezésnél bemutatott érvre: itt is sokkal nagyobb az esély, ha kisebbségi és regionális nyelvek védelme felől közelítjük meg a kérdést, mintsem nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogai felől. Elsősorban azért, mert itt is fennáll a Bizottság szűrője, amelyen a kisebbségi jogokat célzó együttműködési kezdeményezés újra nem valószínű, hogy átmenne. Az EUMSZ 329. cikke szerint ugyanis a Bizottság az első szűrő, majd jön a Parlament és a Tanács: „(...) kérelmet kell a Bizottság elé terjeszteniük, amelyben meghatározzák a javasolt megerősített együttműködés hatókörét és célkitűzéseit. A Bizottság ilyen értelmű javaslatot terjeszthet a Tanács elé. Ha a Bizottság nem nyújt be javaslatot, az érintett tagállamokat tájékoztatja ennek okairól. Az első albekezdésben említett megerősített együttműködés folytatására vonatkozó felhatalmazást a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően a Tanács adja meg.”

A Bizottságnak itt is megvan a joga nem benyújtani a javaslatot a procedura elindítására, ha úgy értékeli, hogy a kezdeményezés nem felel meg egyetlen, a tagállamokkal megosztott vagy a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedési hatáskörnek. Itt nyilván újra csak a fent említett az EUSZ 3 cikke (3) bekezdése (a kulturális és nyelvi sokféleség tiszteltben tartása, Európa kulturális örökségének megőrzése és további gyarapítása), összevetve kultúra területén lévő hatásköröket pontosító EUMSZ 167. cikke (1) és (2) bekezdéseivel jöhet szóba mint jogalap – nagyobb sikerrel a nyelvi jogok területén.

Az Európai Parlamenti egyetértésnek a valószínűsége nagy, hisz az EP konstans harcosa úgy a kisebbségi, mint a nyelvi jogoknak, számos állásfoglalást fogadott el ezeken a területen az elmúlt harminc évben. A Tanács jóváhagyása sem kellene problémás legyen, ha figyelembe vesszük az EUMSZ következő 330. cikkét, mely szerint bár a Tanács tanácskozásain valamennyi tagállam részt vehet, de a szavazásban a Tanácsnak csak a megerősített együttműködésben részt vevő tagállamokat képviselő tagjai vesznek részt. Nyilván a kezdeményező tagállamok támogatni fogják saját kezdeményezésüket a Tanácsban is szavazatukkal.

Vajon megvan a 9 tagállam, amely egy kisebbségi jogi vagy akár csak kisebbségi és regionális nyelvi jogi közös szabályozást előírányzó megerősített együttműködésben részt vegyen? Az EU tagországai nagyon megosztottak a kisebbségvédelem kérdését illetően. A kisebbségek létét el sem ismerő

Görögország, és a kisebbségeket csupán nyelvi örökségként látó Franciaország mellett, az orosz kisebbségeivel gondban lévő Lettország és Észtország, a magyar kisebbségeitől félő Szlovákia és Románia részéről fogalmazódnak meg konstans módon ellenkezések bármilyenféle EU-s szintű kisebbségjogi témafelvetésre. Valószínűleg nem lenne érdekelt egy kisebbségjogi területen megerősített együttműködésben a lengyel kisebbségét asszimilálni próbáló Litvánia és a saját megmaradását pontosan kisebbségi ügyek miatt veszélyeztető Belgium sem. Tiszta tehát, hogy kire nem számíthatunk egy ilyen eljárásban.

A Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatala témába vágó tanulmánya²⁰ szerint a kisebbségvédelem mellett a legelkötelezettebb két tagállam Magyarország mellett Ausztria és Olaszország. A tanulmány szerint a kisebbségvédelem támogatói lennének továbbá: Szlovénia, Portugália, Ciprus és Málta. Lengyelország passzívan, de várhatóan támogatna hasonló kezdeményezéseket. Kilencedik tagállamnak beugorhat gyakorlatilag bárki a maradottak közül, de talán legnagyobb eséllyel Írország, Luxemburg vagy Csehország. Ez utóbbi három tagállam nem különösebben érdekelt a kérdésben, de valamilyen „hasonló szívességért” cserébe biztosan lehet számítani rájuk.

A többi tagállam várhatóan semleges maradna a kérdésben, a skandináv tagállamok elsősorban a balti államokkal való szolidaritás miatt (annak ellenére, hogy otthon bőkezű kisebbségvédelmi rendszereket tartanak fenn), Nagy-Britannia, Hollandia és Németország pedig egyszerűen nem érdekelt a témában, de akadályokat sem próbálna gördíteni a többi tagállam megerősített együttműködési kezdeményezésére. Ugyanakkor saját bevándorló kisebbségeik miatt, nem valószínű, hogy részt vennének a kezdeményezésben.

Tegyük fel, hogy összeállna az a legalább 9 vagy 10-12 tagállam, amely a megerősített együttműködés procedúráján keresztül, a Bizottság támogatásával és a Parlament és a Tanács egyetértésével elfogadna egy EU-s szintű kisebbségi jogi vagy legalább nyelvi jogi rendelkezést, amely legalább olyan védelmi szintet nyújtana, mint a fentebb említett két ET-egyezmény. Mire lenne jó ez pontosan, ha figyelembe vesszük, hogy a kívülálló, az együttműködésben részt nem vevő tagállamok jogait és kötelezettségeit ez nem

²⁰ Magyar Országgyűlés, Külügyi Hivatal: Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségeiről (tanulmány), Budapest, 2005. április, Link: <http://kmmf.hu/2007/09/13/tanulmanyok> (Letöltve 2008. június 23.)

érintené, és nem válna kötelezővé sem az ezután csatlakozó államok számára, legfeljebb ha önkéntesen csatlakoznának? Ez a 9-12 állam tehát csupán saját magára vállalhatná kötelezővé a közösen kidolgozott szabályozást. Hozna ez újat azon tagállamok kisebbségei számára, amelyek részt vennének ebben? Valószínűleg nem soknál, hisz ezek többnyire eleve olyan tagállamok lennének, amelyeknek nincsenek „kisebbségjogi problémáik”, hisz amelyek rendelkeznek ilyen ügyekkel, nem vennének részt a procedúrában, és erre őket nyilván senki nem tudná kötelezni.

Ilyen körülmények között van egyáltalán értelme kisebbségi vagy akár csak nyelvi jogi EU-s kodifikációt kidolgozni megerősített együttműködéssel? Egyértelműen van. Ez több oknál fogva. Az első az nyilván egy ilyen együttműködés hihetetlen fontos politikai üzenete mind az EU intézményei, mind a benne részt nem vevő tagállamok felé: azt a kérdést az EU nem ignorálhatja tovább. Másodsorban egy ilyen közös jogszabály léte lehetne az első lépés egy idővel mindenki által elfogadott keretszabályozáshoz, hisz minden a megerősített együttműködésből kimaradó állam később bármikor csatlakozhatna, ha belső politikai viszonyai változnának. Harmadsorban minden bizonnyal volna olyan kisebbség az induló 9-12 tagállam területén is, amelyek hozna valami újat a kisebbségi jogai védelmébe egy ilyen jogszabály.

Következtetések

Lisszabon után a Szerződések egy csipetnyivel „kisebbségbarátabbá” váltak. Megjelent a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme mint alapérték, amelyre egyelőre politikai nyomásgyakorlást és a kérdésnek az EU szakpolitikáiba való beépítését lehet remélni, kötelezővé vált az EU Alapjogi Chartája, amely először az EU történetében megemlíti a nemzeti kisebbségekhez való tartozást mint megkülönböztetést tiltó tulajdonságot, illetve kijelenti az EU nyelvi sokféleségének a tiszteletben tartását. Továbbá létrejött a polgári kezdeményezés jogi intézménye, amely egy okos megfogalmazással akár egy minden tagállamra kötelező kisebbségi nyelvi jogi keretszabályozásnak lehet az előfutára, és könnyebbé vált a megerősített együttműködés intézménye, amely lehetőséget ad az „óhajtók koalíciójának” egy EU-s szintű kisebbségjogi szabályozás „szűkebb körű” elfogadására. Négy új jogi út tehát, amely valamelyes előrelépést jelenthet az EU-s szintű kisebbségjogi vagy legalább kisebbségi nyelvi jogi kodifikáció elérésében.

Mind a négyben azonban egy közös dolog van: teljesen politikafüggőek. Egyik sem elég pontos, erős, tiszta ahhoz, hogy politikai akarat nélkül sok újat hozzon a palettára ezen a területen. Mind a négy fejlődése teljesen attól függ, hogy a tagállamok által uralt EU-s intézmények mire lesznek hajlandóak.

Kisebb mértékben ugyanakkor függ a fejlődésük az Európai Bíróság értelmezéseitől is, amelyet ha lehet, minél több releváns esettel kellene el látni a jövőben, hisz a Bíróság hagyományosan jogtágító szemléletű értelmezései sokat segíthetnek például az EUSZ 2. cikkében foglalt kifejezés értelmezésében.

A lényeg azonban ezen a területen a politikán van. „Feszíteni” lehet a hatásköröket mind a polgári kezdeményezés, mind egy megerősített együttműködéssel. Koalíciót kell építeni a tagállamokkal, azok vezetőivel, és a tagállamok kisebbségi szervezeteivel, akik a saját országukon belül gyakorolhatnak politikai, társadalmi nyomást. A lisszaboni módosítások gyakorlatilag nyitva hagyják a kérdést, nagyrészt a politikára bízva annak fejlődési irányát. Elsősorban a politikán múlik, hogy merre fejlődik az EU-n belül a kisebbségi jogok kérdése, mit és mennyit hoz ki az EU a fent tárgyalt négy jogi intézményből.

Mindeközben nagyon fontos a jogi utak mellett tovább erősíteni a létező kisebbségvédelmi programokat, így a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodáját (Dublin) és az Eurolang-hálózatot, a MERCATOR-hálózatot. Fenn kell tartani az Európai Unió Alapjogi Ügynöksége monitorizálási témái között a kisebbségek jogait a következő ciklusban is, továbbra is oda kell figyelni a tagjelölt államok kisebbségi ügyeinek a követésére, illetve meg kell próbálni kisebbségi komponenst vinni más programokba, például az oktatási, kulturális vagy regionális támogatásokba. Továbbá fenn kell tartani a kérdés tematizálását elsősorban az Európai Parlamentben és amennyiben lehet a Tanácsban (mint alapértékre való hivatkozás), ahányszor csak olyan kérdés merül fel, amihez a kisebbségi jogok ügye köthető.

Hosszú távon azonban csak egy biztos út marad: bátran kezdeményezni kell a következő kormányközi konferencia alkalmával egy explicit kisebbségi jogvédelemre felhatalmazó megosztott hatáskör beiktatását a Szerződésbe. Koalíciót kell építeni, hogy egy ilyen szerződésmódosításnak esélye legyen. Egy tisztán kifejezett EU-s hatáskör lenne az egyetlen garancia arra, hogy EU-s szintű kisebbségjogi keretszabályozás létrejöjjön. Erről nem szabad lemondani, még akkor sem, ha sziszifuszi munkának tűnik.

Felhasznált források:

- Várnay Ernő – Papp Mónika: Az Európai Unió joga, Complex – Wolters Kluwer csoport, Budapest, 2010.
- Szalayné Sándor Erzsébet: Az Európai Unió Közjogi Alapjai – I. kötet, Dialogus Campus Kiadó – Budapest–Pécs, 2003
- Horváth Zoltán: Kézikönyv az Európai Unióról – hetedik, átdolgozott, bővített kiadás, IIVG Orac Lap- és Könyvkiadó, Budapest, 2007.
- Dr Ulrike Barten: Minority Rights in the European Union after Lisbon (2011), European Centre for Minority Issues
- Magyar Országgyűlés – Külügyi Hivatal: Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségeiről (tanulmány), Budapest, 2005
- Tabajdi Csaba: Európa kisebbségei egyesüljetek! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét? – in Pro Minoritate Europae / Az Európai kisebbségekért – tanulmánykötet, Európai Parlament megrendelésére kiadja az EU-Ground Kft, Budapest, 2009.
- Gabriel N. Toggenburg: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban – in Pro Minoritate Europae /Az Európai kisebbségekért, tanulmánykötet, Európai Parlament megrendelésére kiadja az EU-Ground Kft, Budapest, 2009
- Felföldi Rita: A kisebbségi nyelvek helyzetének változása az Európai Unióban – tanulmány, Pázmány Péter Katolikus Egyetem Bölcsészettudományi Kar, 2011
- A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Nemzetközi Forrásai, HVG Orac, Budapest, 2006

Online források:

Alapjogi Ügynökség honlapja: <http://fra.europa.eu>

Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának honlapja: www.fuen.org

Európai Bizottság honlapja: <http://ec.europa.eu/>

Európai Parlament honlapja: www.europarl.europa.eu

EU-Jogtár: <http://eur-lex.europa.eu>

EU-hírek: www.bruxinfo.hu

Sajtó: Kossuth Rádió, Háromszék, Daily Telegraph honlapjai