

KISEBBSÉGVÉDELEM AZ EURÓPAI UNIÓBAN

*Különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek
nyelvhasználati jogaira*

Jelige: VIVÁT, HUSZÁR!

Lezárva: 2014. 10. 22.

Tartalom

1. Bevezetés	3
1.1. Témaválasztás	3
1.2. Fogalmi alapvetés	6
2. Kisebbségvédelem és nyelvi jogok az Európai Unióban	7
2.1. Az Unió kisebbségvédelem fejlődésének történeti áttekintése	7
2.2. A nemzeti kisebbségeket érintő uniós jog	8
2.2.1. EUSz 2. és 7. cikk	8
2.2.2. Alapjogvédelem az EU-ban: az EUSz 6. cikk és az Alapjogi Charta	10
2.2.3. A diszkrimináció tilalma - EUMSZ 10. és 19. cikk, a Faji Irányelv és az Alapjogi Charta 21. cikke	13
2.2.4. Európai polgári kezdeményezés	15
2.3. Európai Alapjogi Ügynökség	17
3. Nyelvi jogok Szlovákiában	19
3.1. A nyelvi jogok története Szlovákiában	19
3.2. A nyelvhasználatot szabályozó szlovák jogszabályok	20
3.3. Hivatali nyelvhasználat, közokiratok	23
3.4. Községek, intézmények nevei, kétnyelvű feliratok	24
3.5. Büntetések	25
3.6. A szabályozás buktatói, valamint a nyelvhasználat a gyakorlatban	25
4. A nyelvi jogok az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában	27
4.1. Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció a tagállam szintjén	27
4.2. Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció az Unió szintjén	29
4.3. Jövőkép a luxemburgi esetjogban	31
5. Nyelvi jogok a szlovákiai joggyakorlatban	32
A médiaszabályozás és a Pereszlényi-ügy	32
6. Javaslatok: kiutak és lehetőségek az Európai Unión belül a kisebbségvédelem és nyelvi jogok tekintetében	34
6.1. Az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi normáinak átültetése	35
6.2. A fogalmak tisztázása	36
6.3. Mit tehet Magyarország és a szlovákiai magyarok?	37
7. Konklúzió és befejezés	38
8. Irodalomjegyzék	40



1. Bevezetés

1.1. Témaválasztás

Az Európai Unió belüli jogvédelmet illetően köztudott, hogy ezeken a területeken vagy nincs hagyománya a kisebbségvédelemnek, vagy azok nem számítanak kellőképp erős jogi eszközöknek. Az Európai Unió egyes szerveinek eljárásában megfelelő tartalmú dokumentumok születtek, *soft law* jellegük miatt azonban nem számítanak ténylegesen jogvédelmi eszköznek, leginkább politikai jelentőséggel bírnak. Éppen ezért a jelen jogi keretek között korlátozottan lehet téma a kisebbségvédelem, ugyanis ez a terület nem tartozik az *acquis* hatálya alá, így jelenleg megfelelő jogi kötőerővel rendelkező európai uniós dokumentumok elfogadása életszerűtlennek tűnik. Vannak ugyanakkor olyan jogszabályhelyek és intézmények az uniós jogban, amiket fel lehet használni a nemzeti kisebbségek védelmére. Ezen felül az Európai Unió Bíróságának jogértelmező gyakorlata tartalommal töltheti meg a jövőben azon jogszabályhelyeket, amiket jelenleg megfelelő értelmezés hiányában még nem lehet felhívni a kisebbségek védelmére.

Véleményem szerint a kisebbségben élő nemzeti közösségek jogvédelméhez akkor is ragaszkodnunk kell, ha ennek nincsenek meg a pozitív jogi alapjai.¹ Azt gondolom, hogy az európai politizálás jövője az európai szervezetben, azon belül is az Európai Unióban rejlik, amihez annak ellenére is ragaszkodnunk kell, hogy ma a jogi és politikai környezet nem feltétlenül alkalmas a nemzeti kisebbségek közvetlen jogvédelmére. Sajátos lehetőséget nyújt a formálódó Európai Unió egy nemzetállamok érdekein felüli európai jogérvényesítésben és jogfejlesztésben. Az Unió elismeri ugyan a nemzeti, etnikai kisebbségek létét, de mind szervezeti működésében, mind jogalkotásában jelenleg alkalmatlan arra, hogy közvetlenül felvállalja a kisebbségi identitás megőrzését szolgáló jogok védelmét. Ennek ellenére is vannak azonban olyan apróbb jogi lehetőségek, amelyeket érdemes lenne a kisebbségeknek kedvező módon használni.² Többen a kisebbségekkel szembeni pozitív diszkrimináció legitimitását is megkérdőjelezzik, elvitatják a többletjogok szükségességét és a kisebbségek kollektív jogait, mondván a többségi társadalomban kisebbségiként élni nem olyan súlyos hátrány, amelyet a jognak kompenzálnia kellene. Kardos Gábort szerint a „politikai

¹ Lásd Flachbart Ernő gondolatait a *System des internationalen Minderheitenrechtes* előszavában: „szerző hangsúlyozza (...) távol áll tőle, hogy a pozitivista elmélet követője volna. Sokkal inkább meg van győződve arról, hogy a jogtudomány azt a magas rangot, amelyet még a XVIII. században, a természetjog tanának korszakában élvezett, csak úgy szerezheti vissza, ha nem elégszik meg a jogalkotó tolmácsának szerepével, hanem ezen felül azt a célt tűzi ki, hogy a jogrendet az erkölcsi normákhoz, a társadalom igényeihez és a népek jogérzetéhez igazítsa.”

² VIZI Balázs, 2013, 56.o.



demokrácia alapvető elve a többség hatalma, a kisebbséget a többség permanens ellenszenvével, azaz a többség kisebbségellenes összeesküvésével szemben csupán kifejezett garanciák védhetik meg.”³ Szükséges tehát a többletjogok biztosítása a kisebbségek, azon belül is a nemzeti kisebbségek számára, mint ahogy ez látható lesz a későbbiekben például a szlovák nyelvhasználati jogok elemzése során.⁴

Az Európai Uniónak a kisebbségvédelem területén nincs hatásköre, ennek ellenére egyfajta „látens kisebbségvédelmi rendszer” érzékelhető az Unión belül is, amelyek hatásukban, közvetett módon felhasználható a nemzeti kisebbségek védelmére. Ennek a rendszernek egy ilyen szignifikáns témaköre a nyelvhasználati jogok kérdése. A közösségi dokumentumok a kisebbségek támogatása helyett a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák támogatásáról szólnak. A védett érték nem a kisebbségi jogok – hiszen némelyik tagállamban ezek nem is léteznek –, hanem a kisebbségi nyelvek, mint az európai kulturális örökség részei.⁵ Így tehát a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogai jelentik azt az eszközt, amibe az európai uniós kisebbségvédelmi rendszerben leginkább bele tudunk kapaszkodni. Ezt erősíti, hogy a nyelvhasználati jog alapjogi jelleget nyert a 90-es években szárnyra kapott nemzetközi standardok kialakulása folytán.⁶

Európa egy kulturálisan, történelmileg, ebből kifolyólag pedig nyelvileg is rendkívül színes kontinens, a több száz év alatt kialakult, és többször nagymértékben változó határok olyan helyzetet eredményeztek, hogy ma Európában rendkívül magas a nemzeti kisebbségben élő személyek száma. A kontinens több mint 10%-a él nemzeti kisebbségben hazájában, ami mintegy 75 millió főt tesz ki.⁷ „A nyelv, amellet, hogy egy közlési eszköz, kulturális közeget is teremt; az emberek gondolatainak, hagyományainak és identitásának kifejezési eszköze. A közösség érzését gyakran a közös nyelv adja meg, amely a közösség önmagáról való tudásának is kifejezője. A nemzeti kultúra generációk közötti átadásában is kiemelkedő szerepet játszik a nyelv.”⁸ A nyelv identitásmegőrző szerepét több európai kutató is kihangsúlyozza: Bertrand Wagenbaur szerint „a nyelvi sokszínűség Európa kulturális identitásának valódi megtestesítője”,⁹ Yannic Yvon szerint pedig „a nyelvi sokszínűség adja

³ KARDOS Gábor, 2007, 121.o.

⁴ Vö.: Fiala-Butora János gondolatai a dél-szlovákiai „megengedő kétnyelvűséggel” kapcsolatban

⁵ KARDOS Gábor, 2007, 124.o.

⁶ ERNSZT Ildikó, 2006, 23. o.

⁷ JUHÁSZ Hajnalka, 2012, 45.o.

⁸ VIZI Balázs, 2013, 75.o.

⁹ Bertrand WÄGENBAUR, 2003, 705.



Európa identitásának lényegét.”¹⁰ Ezért is kiemelkedően fontos, hogy a nyelvi jogok tekintetében fejlődjön az Unió, mindamelllett, hogy ez a kisebbségvédelem azon vetülete, ami a leginkább megfogható. Mindemelllett pedig a nyelvi jogok az európai sokszínűség fokmérői lehetnek. Weisgerber párhuzamot von a *cuius regio eius lingua* elvével együtt járó erőszak és a *cuius regio eius religio* elvéhez fűződő történelmi hányattatások között. Szerinte a „nyelvi jogokat akár az európai eszme érettsége egyik megmérettetésének is tekinthetjük.”¹¹

A nemzeti kisebbségek jogvédelmére több lehetséges módszert ismerünk. A hazai és az anyaország közbenjárásával történő jogérvényesítés mellett a nemzeti kisebbségek védelmének egy lehetséges módja – ami e munka lényegét is alkotja – az európai szervek útján való jogérvényesítés és jogalkotás. Az Európa Tanács dokumentumai kötelező erejűek ugyan, de nincs megfelelő szankciós rendszer, így végrehajtásuk nincs megfelelően biztosítva. Ezek a dokumentumok az eddigiekben is meghatározó súllyal bírtak, azonban egy esetleges Európai Unión belül elfogadott, minden tagország számára kötelező erővel bíró, annak végrehajtását is biztosító joganyag lehetne az eszköz, amely tényleges megoldást jelenthetne az egyes európai kisebbségek problémáira. Az Európai Unió egy *sui generis* jogintézmény, ugyanakkor a nemzetközi közösség szerve egyben, amely sajátos entitása által különösen alkalmas lehet a kisebbségi jogok védelmére.¹² Így bár egy ilyen dokumentum jelenlegi – és közeljövőbeli elfogadását – gyakorlatilag kizárhatjuk, az európai integráció tartogathat még meglepetéseket, így a jelenleg rendelkezésre álló jogi eszközök mellett egy ilyen egyezmény elméleti megközelítésével is foglalkozni fogok.

¹⁰ YVON Yannic, 2003, 681.

¹¹ Leo WEISGERBER, 1959, 9.

¹² AHMED, Tawhida, 2011, 8-9.o.



1.2. Fogalmi alapvetés

E munkában a kisebbségvédelem tekintetében azon nemzeti közösségek értendők, amelyek egy adott országban a többségi nemzethez viszonyítva kisebbségben élnek, azonban belül is leginkább az olyan őshonos nemzeti kisebbségek, mint a szlovákiai magyar közösség. A munkának nem célja az egyéb – nemzeti kisebbségeket ide nem értett – kisebbségek jogi helyzetének ismertetése. A nemzeti kisebbségeknek még nem alakult ki kellőképpen erős és meghatározó definíciója,¹³ ugyanakkor többen próbálkoztak ennek meghatározásával. Az egyik legismertebb meghatározás Capotorti nevéhez köthető: „Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részeinek a sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”¹⁴ Az EUSz. 2. cikke a „kisebbséghez tartozó személyek” kifejezést említi, amit azonban részleteiben nem bont ki, a Bíróság pedig még nem értelmezte. A kisebbség mellett egy másik fontos meghatározása ezen értekezésnek a kisebbségi nyelv definíciója.¹⁵ Ennek pontos meghatározásával kapcsolatban még szintén nem sikerült egyezsége jutnia sem az európai, sem a nemzetközi közösségnek, az EBLUL definíciója irányadónak tűnik: „a kisebbségi nyelv az a nyelv, amely struktúrájában, hangzásában, szókincsében, jellemzőiben, történetében különbözik az állam domináns nyelvétől, egy meghatározott területen, kisszámú ember beszéli.”¹⁶ Bár ezen meghatározások koránt sem pontosak, azért sem alakulhatott ki egy széles körben elfogadott meghatározás, mivel a legtöbb országban mást-mást jelent a kisebbség a sajátos demográfiai jellemzők és alkotmányjogi kategóriák miatt.¹⁷ Kardos Gábor kifejti, hogy a diplomáciában uralkodó felfogás kiindulópontja, hogy az angol és francia nyelvben a nemzet az állammal egyjelentésű, így a megkülönböztetés azt fejezi ki, hogy a nemzeti kisebbségeknek van anyaállamuk, míg az etnikai kisebbségeknek nincs. Utal arra, hogy egy másik értelmezés szerint a nemzeti kisebbségek nagy létszámú, az etnikai kisebbségek pedig kisebb létszámú közösségekre utalnak.¹⁸

¹³ Vö.: Gál Kinga, 2009, 63-64.o.

¹⁴ KOVÁCS Péter, 1996, 27.o.

¹⁵ AHMED, Tawhida, 2011, a kisebbségek definíciója: 20-26.o., a kisebbségi nyelvek definiálásáról: 146-150.o.

¹⁶ Shuibhne, Niamh Nic , 2002, 49. old.

¹⁷ A tagállamok között sem tisztázott, ki mit ért saját kisebbség alatt. Franciaország, Németország a kisebbségi jogokat a bevándorlóival azonosítja. Görögország még a kisebbség létét sem ismeri el. - JUHÁSZ Hajnalka, 2012, 52.o.

¹⁸ KARDOS Gábor, 2007, 122.o.



2. Kisebbségvédelem és nyelvi jogok az Európai Unióban

2.1. Az Unió kisebbségvédelem fejlődésének történeti áttekintése

Gabriel N. Toggenburg három történeti korszakot különböztet meg¹⁹ az Európai Unió kisebbségpolitikájában:²⁰ egyrészt az idealista korszakot, amelyre az Európai Parlament *soft law* jellegű állásfoglalásai jellemzők, amelyeket konkrét hatásköri felhatalmazás nélkül hoztak; másrészt a bővítés korszakát, amelyet leginkább a koppenhágai kritériumok határoznak meg; harmadrészt a kisebbségvédelem az Unió belső politikájában való megjelenésének időszakát. Európai Parlament elé került jelentések²¹ nem tudtak átütő sikereket elérni a kisebbségvédelem terén, azonban politikailag és az EU legitimációja tekintetében véleményem szerint meghatározó jelentőséggel bírnak. Az EP az európai népképviselőt közvetlen szerve, amely az EU szervei közül egyedülként rendelkezik a közvetlen legitimációval, szemben a másik társjogalkotó szervvel, az Európai Unió Tanácsával, amely egy nem választott, hanem a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló testület. Az Unió „demokrácia-deficitjeként”^{22,23} ismert jelenség figyelembevételével tehát megállapíthatjuk, hogy az európai nép közvetlen képviselői évtizedeken keresztül, folyamatosan kiálltak a kisebbségi jogok bővítése mellett, azonban ez uniós joggá nem tudott válni az egyhangúságot megkövetelő tanácsi jogalkotás miatt, ahol ezek a kezdeményezések rendre elbuktak. Az adhat politikai és érvelésszerű tökélet, hogy az EU legitim népképviselői szerve a fent bemutatott ajánlásokban kiállt e jogok mellett. Véleményem szerint a jövőbeli kisebbségi jogok mellett való érvelések során ki kell domborítani ezen jelentések súlyát, utalva a népképviselői legitimációra.

A bővítés²⁴ korszaka a keleti bővítés perspektívájával indult a 90-es évek elején, amelynek eredményeként fogadták el a Koppenhágai-kritériumokat, amelyek előírták a „*kisebbségek tiszteletét és védelmét*” is. Toggenburg szerint ez a bővítési perspektíva hívta életre az Európai Unió markánsabb „kisebbségpolitikáját”, amit nagyban befolyásoltak a balkáni konfliktus eseményei. A nyugati országok attól tartottak, hogy az új tagállamok területén élő nagyszámú kisebbségek és a többségi népcsoportok közötti feszültségek az EU-n belülre

¹⁹ TOGGENBURG, Gabriel N., 2009

²⁰ Vö. VIZI Balázs, 2013, 27-31.o.

²¹ Goppel-jelentés, Stauffenberg-jelentés, Arfe-jelentések (OJ C 68, p. 103.), Kuypers-jelentés (OJ C 318, p.160.), Killilea-jelentés (OJ C 61, p. 110.), Ebner-jelentés (OJ 2004 C 76 E, 374.), Moraes-jelentés (OJ 2006 C 124, 405.), Zsdanoka-jelentés (P6_TA(2006)0261)

²² SZABÓ-LÁNCOS-GYENEY, 2012, 126.o.

²³ Giandomenico MAJONE, 1998, pp. 5–28

²⁴ Vö.: VIZI Balázs, 2013, 31-37.o.



kerülnek.²⁵ Az Amszterdami Szerződés a kritériumokat az elsődleges jog szintjére emelte, a kisebbségvédelem kivételével. A tagállamok ugyanis nem voltak hajlandók arra, hogy jogilag kötelező erejűvé tegyék a kisebbségvédelmi feltételeket, így megakadályozva az Unió belső kisebbségvédelmi dimenziójának kialakulását, és egyben megalkotva a „kettős mérce” problémakörét. A koppenhágai kritériumok erős, de csak politikai kötelezettségvállalásnak tekinthetők.²⁶ Ennek legfőbb következménye, hogy világos jogi dimenzió nélküli politikai kötelezettség maradt a kisebbségek védelme.²⁷

2.2. A nemzeti kisebbségeket érintő uniós jog

2.2.1. EUSz 2. és 7. cikk

A Lisszaboni Szerződéssel módosult az EUSz 2. cikke. Ennek eredményként először jelenik meg az alapító szerződésben a „kisebbségek” kifejezés, amikor az EUSz 2. cikke a „kisebbséghez tartozó személyek jogait” említi. A kifejezés óvatos megfogalmazása következtében nem értelmezhető kollektív jogként, és nem is ismeri el a kisebbségi csoportokat,²⁸ annak ellenére, hogy a koppenhágai kritériumok egyértelműen ezen jogok kollektív gyakorlását fogalmazzák meg elvárásként.²⁹ Egyértelmű eligazítást a Bíróság értelmezése adhat. Vizi szerint³⁰ e formula alkalmazásának célja, hogy az uniós jogban is elismerjék az emberi jogok részeként az egyén csoportidentitáshoz való jogát. Ez azonban továbbra sem teremt új jogalkotási hatáskört, nem ad kollektív jogokat.

A „kisebbséghez tartozó személyek jogai” megfogalmazás részben magyar siker eredménye. Az Alkotmányszerződés szövegezése során a Konvent magyar tagjai a „kettős mérce” megszüntetését javasolták: a nemzeti kisebbségek jogainak védelme úgy manifestálódjon az alapító szerződésben, hogy a koppenhágai kritériumok számonkérhetősége is biztosított legyen a csatlakozás után. A magyar javaslat csak részben teljesült, két jelentős módosítással: a „kisebbségi jogok” helyett (ami engedett volna következtetni a kollektív jogok léteire) a „kisebbséghez tartozó személyek jogai” formula került be, másrészt nem került be a „nemzeti vagy etnikai” jelző, ezzel pedig a védendő értéket az összes kisebbségre kiterjesztette. Bár az Alkotmányszerződés elbukott, megfogalmazását a Reformszerződés átvette.

²⁵ TOGGENBURG, 2009, 96-97.o.

²⁶ ÓDOR Bálint, 2011, 7.o.

²⁷ TOGGENBURG, uo. 98.o.

²⁸ VIZI, 2013, 46.o.

²⁹ ÓDOR Bálint, 2011., 7.o.

³⁰ VIZI, uo.



Az esetleges új hatáskör létrehozásával kapcsolatban a legfőbb probléma, hogy a kisebbségek jogai kívül esnek az EU hatályán. Az EU hatásköreit tartalmazó EUMSz 3-6.cikkeiben ugyanis nem szerepel erre utaló rendelkezés. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak alapértékként való feltüntetése tehát nem jelent új hatáskört. Az Unió értékei olyan általános értékek, amelyeket a tagállamok és az EU intézményei kötelesek tevékenységük során tiszteletben tartani. A tekintetben viszont adós marad a cikk, hogy kifejtse, milyen kisebbségi jogokat kell tiszteletben tartani. Ezért is nagy jelentőségűnek ígérkezik a jövőben a Bíróság jogértelmezése, ez ugyanis megfogható tartalmat adhat a cikk biztosította jogi kereteknek.

A 2. cikk rendkívül óvatos fogalmazásának oka lehet a 7. cikk rendelkezése. Ennek értelmében ugyanis a Tanács tagjainak 4/5-ös többségével és az Európai Parlament egyetértésével megállapíthatja a 2. cikkben foglalt értékek egy tagállam általi megszegésének egyértelmű veszélyét, amelynek szankciója a tagállam egyes jogainak felfüggesztése lehet, beleértve a Tanácsbeli szavazati jogát. Mindemellett a Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy az alapértékek megsértésének okai továbbra is fennállnak-e. Ez a szankciós és/vagy prevenciók eljárás³¹ arra enged következtetni, hogy az EU és a tagállamok összessége együtt figyeli a tagállamok alapérték sértéseit, és ezt a 7. cikkben foglalt eljárással szankcionálni is tudja. Ez logikailag oda vezet minket, amit Vizi Balázs is kifejt, ³² hogy ezzel gyakorlatilag megszűnt a „kettős mérce”, mivel miután a koppenhágai kritériumok által a tagjelölt országok kisebbségvédelemmel kapcsolatos monitoringja megvalósul, e rendelkezések értelmében már a tagországok esetében is fennáll egy ellenőrzési mechanizmus. E súlya miatt a szankció csak rendkívül végleges helyzetekben való alkalmazása várható, a cikkben említett értékek súlyos, tömeges, szándékos és tartós kormányzati megszegése esetén.³³ A rendelkezés fő hiányossága, hogy nem ad arra lehetőséget, hogy egyéni jogsérelem esetén a cikkben foglalt értékek megsértése hivatkozható legyen. A 7. cikk hatálya ugyanakkor nem korlátozódik az uniós jog által szabályozott területekre. Ezt fejt ki a Bizottság véleménye,³⁴ aminek értelmében az Unió nemcsak a közös értékeknek e korlátozott területen történő megsértése esetén léphet fel, hanem az olyan területen elkövetett megsértések esetén is, amely a tagállamok autonóm cselekvési körébe tartozik.³⁵

³¹ Czika Tihamér megfogalmazása

³² VIZI Balázs, 2013, 46.o.

³³ VIZI Balázs, 2013, 63.o.

³⁴ COM(2003) 606

³⁵ Emeli ki Czika Tihamér, uo. 101.o. – utalás a vélemény magyar nyelvű fordítására: A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Nemzetközi Forrásai, HVG Orac, Budapest, 2006, 533.o.



Véleményem szerint követni kellett volna a koppenhágai kritériumok által elkezdett filozófiát, ekkor lett volna igazán következetes az Unió önmagához. A Lisszaboni Szerződés³⁶ elfogadása előtt ugyanis a „kettős mérce” elnevezéssel megjelenő probléma lényegét az alkotta, hogy amíg az Unió megköveteli a tagjelölt országoktól a „*kisebbségek tiszteletét és védelmét*”, kollektív jogként utalva ezen jogokra, addig a saját tagországaitól ezt nem követelte meg. Ha igazán következetes akart volna lenni az Unió, és valóban fel akarta volna oldani a kettős mérce problémáját, akkor nem egy ilyen részmegoldást választ, hanem a tagjelölt országok számára kijelölt követelmények útján tovább haladva ugyanazon követelményeket támasztja a régi tagállamok felé is. Ez nem történt meg, és ebben is jól látszódik a politikai kompromisszumok kisebbségi jogokat derogáló hatása. E tekintetben tehát vitatkozhatunk Vizi Balázs fenti állításával, miszerint megszűnt a kettős mérce problémája. Azzal ugyanis, hogy a koppenhágai kritériumokban kollektív jog jellegű elvárások fennállnak a tagjelölt országok felé, azonban a régi tagországok tekintetében csupán egy individuális jog jellegű érték jelenik meg, az egyenlőség elve sérül, és a kettős mérce nem oldódott fel teljes mértékben.

2.2.2. Alapjogvédelem³⁷ az EU-ban: az EUSz 6. cikk és az Alapjogi Charta

Az uralkodó emberi jogi szemlélettel nehezen egyeztethető össze azon alapelv, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek egyenlőségéhez a többséghez képest többletjogok biztosítása szükséges. Ugyanakkor az európai integrációnak már a kezdetektől küldetése volt az emberi és polgári jogok biztosítása és az emberi méltóság védelme. Már az alapító atyák is nagy jelentőséget tulajdonítottak a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok diszkriminációmentes érvényesülésének.³⁸ Az Európai Unió eredetileg nem rendelkezett kifejezett alapjogvédelmi köteleességgel, azt a közösség az évek során saját jogrendjéből vezette le.³⁹ Mindezek kötelezettségek és elvek közül nagy részük a Lisszaboni Szerződéssel az EU elsődleges jogába is bekerültek.⁴⁰

A 6. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió elismeri az Alapjogi Chartáját, amely ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Ennek értelmében tehát az Alapjogi Charta elsődleges EU jogforrássá vált, viszont „a Charta rendelkezései semmilyen módon

³⁶ A Lisszaboni Szerződésről bővebben: Giorgio MAGANZA, 2008-

³⁷ AHMED, Tawhida, 2011, 68-71.o.

³⁸ SZENT-IVÁNYI István, 2009, 81.o.

³⁹ Tawhida AHMED, Israel DE JESÚS BUTLER, 2006, 771–801.

⁴⁰ Ingolf PERINCE, 2008.



nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.” Ezen második fordulat pedig azt jelenti, hogy ezzel az Uniónak nem keletkezik új feladata a kisebbségek védelme érdekében. A Charta 51. cikke az alkalmazási körét szabályozza: „a Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevételével – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását.” A Charta tehát nem alkalmazható minden élethelyzetben, csak az olyan esetekben és kérdésekben, amelyek az uniós hatáskörbe tartoznak. Így tehát a tagállam eljárásában is alkalmazandó a Charta, de csak az uniós jog végrehajtása körében, annak nemzeti hatáskörben folytatott tevékenysége vonatkozásában nem. A Charta rendkívül értékes, mint az alapjogok európai katalógusa, azonban a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre, amikor a tagállam saját eljárásában vonja meg e jogokat a nemzeti kisebbségektől, nem tud reagálni.

A 21. cikkben a megkülönböztetés tilalma kerül lefektetésre: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a (...) nyelv, (...) *nemzeti kisebbséghez tartozás*, (...) alapján történő megkülönböztetés.” A 22. cikk értelmében pedig „az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” A 21. cikk jelentősége, hogy először került bele az elsődleges uniós joganyagba a kisebbségek védelmének pontosított változata, a nemzeti kisebbséghez tartozás, valamint a nyelvi alapú diszkrimináció tilalma. Az igazán nagy jelentősége ennek a cikknek abban lehet, ha majd a Bíróság értelmezi a „nemzeti kisebbség” fogalmát. Vizi Balázs szerint ennek során külső forrásokra kell majd támaszkodnia, mint az ET Keretegyezménye.⁴¹

Az EUSz 6. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, ami viszont nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. Az alapjogvédelem tekintetében eddig is voltak átfedések a luxemburgi és a strasbourgi bíróság esetjoga között,⁴² amely összefonódás folyamatosan erősebbé vált az esetjog fejlődésével.⁴³ Ezen célkitűzés értelmében a jövőben bármely uniós aktust a

⁴¹ VIZI Balázs, 2013, 68.o.

⁴² Iris CANOR, 2000,3-21.

⁴³ Laurent SCHEECK, 2005, 837-885.



strasbourgi székhelyű EJEB elé lehet terjeszteni, az pedig értékelheti, hogy az adott norma megfelel-e az általa vallott elveknek.⁴⁴ Ezen felül viszont arra vonatkozóan vannak különböző meglátások, hogy a jövőben a két bíróság közti kapcsolat hogy is fog alakulni.⁴⁵ Juhász Hajnalka szerint ennek következményeként az Európai Unió Bíróságának esetjoga az Emberi Jogok Európai Bíróságának esetjogához fog közelíteni, ami hosszú távon a magyar nemzetpolitika céljait szolgálhatja.⁴⁶ Ezt azonban beárnyékolja a cikk gyakorlati végrehajtása, ugyanis a ratifikáció megakadása⁴⁷ miatt akadályok gördültek a megvalósulása elé. A csatlakozás ugyanakkor nem érinti az Uniónak a Szerződésekben már meghatározott hatásköreit, így ez sem keletkeztet új uniós feladatot vagy jogosultságot a kisebbségek védelmére. A csatlakozással azonban az Unió kötelezettséget vállal, hiszen a magánszemélyek számára legalább az lehetővé válik, hogy közvetlenül az uniót idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért, ha már ezt a tagállamokkal kapcsolatban nem tehetik meg.⁴⁸

A 6. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok, ahogyan az Egyezményben foglaltatnak, illetőleg ahogyan a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek az Unió általános elveiként értendők. Ennek értelmében az Unió az emberi jogok védelme érdekében – az eddig bemutatott EUSZ 2. cikk és Alapjogi Charta mellett – támaszkodhat az EJEE-re és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira egyaránt. Az Európai Unió Bírósága „mindig úgy tartotta, hogy a közösségi jog alapelvei közé tartozó alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása során ihletet meríthet a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból.”⁴⁹ Vizi Balázs szerint a kisebbségek jogainak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiként való elismerése lehetséges, annak ellenére, hogy a tagállamok a nemzeti kisebbségek elfogadásához különféleképp állnak hozzá. Ezen felül azt is reálisnak tartja, hogy a Bíróság a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának megítélésében az ET kisebbségvédelmi keretegyezményére támaszkodjon, ahogy azt a múltban tette az emberi jogok esetében még az egyezményhez való intézményi csatlakozás előtt.⁵⁰

⁴⁴ SZABÓ-LÁNCOS-GYENEY, 2013, 129.o.

⁴⁵ Tobias LOCK, 2009, 375–398.

⁴⁶ JUHÁSZ Hajnalka, 2012, 58.o.

⁴⁷ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+OQ+O-2012-000032+0+DOC+XML+V0//HU>

⁴⁸ JUHÁSZ Hajnalka, 2012, 59.o.

⁴⁹ VIZI Balázs, 2013, 68.o.

⁵⁰ VIZI Balázs, 2013, 69.o.



A cikk tehát tartalmaz olyan eszközöket, amelyek a jövőben felhívhatók lesznek a kisebbségek védelmére. Ehhez azonban az Európai Unió Bíróságának hathatós segítsége és közbenjárása fog kelleni, hogy értelmezésével utat nyisson e jogvédelmi eszközök tényleges felhasználásának. Az uniós jogalkotó tehát megint nem közvetlenül szabályozza a kérdést, hanem a Bíróságra hárítja annak súlyát, hogy a politikai töltettel igencsak rendelkező kérdést a jövőre nézve ítéleteivel milyen útra terel. Ez a szemlélet arra enged következtetni, hogy az EU nem akarja felvállalni a kisebbségi jogok kényes kérdését, azonban a Bíróság értelmezése ennek ellenére megoldást nyújthat. Kétséges azonban, hogy a Bíróság is mennyiben akar majd beleavatkozni egy ennyire éles ellentéteket kiváltó politikai területbe.

2.2.3. A diszkrimináció tilalma⁵¹ - EUMSZ 10. és 19. cikk, a Faji Irányelv és az Alapjogi Charta 21. cikke

Az Amszterdami Szerződéssel jelent meg az Unió jogban a mai EUMSZ 19. cikke, és ezzel a diszkrimináció tilalmának jogalapja, aminek eredményeképp az etnikai kisebbségek elleni diszkrimináció tiltott, és ezzel az EU elsődleges jogának része. A cikk ugyanakkor nem szól a nemzeti kisebbségek diszkriminációjának tilalmáról, vagy a nyelvi diszkriminációról. Ezt a hiányt egészíti ki a Lisszaboni Szerződés az EUSz 2. cikkével, illetve az Alapjogi Charta 21. cikkével. Az Alapjogi Ügynökség jelentése⁵² szerint a 19. cikk az Uniónak nem biztosít arra vonatkozó hatáskört, hogy kifejezetten antidiszkriminációs intézkedéseket hozzon, ha valakit nyelvhasználat vagy nemzeti hovatartozása miatt ér hátrányos megkülönböztetés. A jelentés hangsúlyozza, hogy a nyelvhasználaton alapuló indokolatlan különbségtétel csak közvetett diszkriminációt valósíthat meg.⁵³

A 19. cikk pozitív kötelezettséget ír elő arra vonatkozóan, hogy az Unió támogató intézkedéseket vezessen be az esélyegyenlőség biztosítása érdekében. Annak tisztázása ugyanakkor szükséges, hogy mit értünk „etnikai származás” alatt. Az értelmezést segítheti, hogy az EUSZ 2. cikkébe bekerült a kisebbséghez tartozó személyek joga. Ennek fényében a jövőbeli értelmezéstől is függhet, hogy milyen irányt vesz a pozitív jogalkotási kötelezettség, és az milyen tényleges eredményeket fog hozni a kisebbségek védelmében. Az etnikai származás fogalmának vizsgálatában egy új szempontot jelent az EU csatlakozása az EJEE-hez. Az egyezmény 14. cikke a nemzeti és a nyelvi kisebbséghez tartozást is védi. Ennek ellenére a 19. cikk önmagában aligha lenne felhívható a nemzeti kisebbségek védelmére a

⁵¹ AHMED, Tawhida, 2011, 71-73.o.

⁵² Respect and Protection of persons belonging to minorities 2008-2010

⁵³ JUHÁSZ Hajnalka, 2012. 56.o.



ködös és pontatlan megfogalmazás miatt. Egy esetleges jövőbeli értelmezéstől tehető függővé a jövőbeli használhatósága, amely azonban e bizonytalan állapot miatt továbbra sem nevezhető erős jogi eszköznek a nemzeti kisebbségek védelmében.

Az EUMSZ 19. cikke alapján került elfogadásra a horizontális és vertikális hatályú Faji Egyenlőség Irányelv,⁵⁴ amely fellép a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szemben a foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem és egészségügyi hozzáférés terén. Felhívja a tagállamokat az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítésére, azonban a pozitív állami intézkedések rögzítése elmaradt. Vizi Balázs szerint az Irányelv az uniós jogban az etnikai kisebbségek számára elérhető legerősebb jogi eszköz.⁵⁵ Az Irányelv sem definiálja ugyanakkor a "faji vagy etnikai származás" fogalmát, azonban a megfogalmazása szintén közelít az Egyezmény 14. cikkéhez, így a két jogszabály egymáshoz fűződő viszonya a jövőben szintén tisztázandó, amint hatályosul a ratifikációk befejeztével az Unió csatlakozása az Egyezményhez. Ezen értelmezésektől és tisztázásoktól leginkább azt lehet remélni, hogy hatással lesznek az Európai Unió Bíróságának esetjogára.

Az EUMSZ 10. cikke a Lisszaboni Szerződés egyik újítása, amely átfogó alkalmazási kötelezettséget ('mainstreaming') fogalmaz meg a diszkrimináció tilalma tekintetében. Eszerint az EU politikáiban és intézkedéseiben érvényesíteni kell az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvét.⁵⁶ Az Európai Uniónak ez alapján kötelessége küzdeni a diszkrimináció ellen. A rendelkezés azonban az EUMSZ 19. cikkének felsorolását idézi, nem az Alapjogi Charta 21. cikkét, ezért a kötelesség alól kimarad a nemzeti vagy nyelvi diszkrimináció elleni küzdelem. A cikk tehát átütő siker is lehetett volna, azonban a politikai alkuk mezején az európai jogalkotók újfent kicsorbították a rendelkezés életét azzal, hogy a Charta 21. cikke helyett az EUMSZ 19. cikkét jelölték meg hivatkozással. Véleményem szerint a logikai megalapozás is azt indokolta volna, hogy a szélesebben definiált, minél több kisebbséget átfogó megfogalmazás alapján határozzák meg e mainstreaming feladatot. A tagállamok érdekei azonban ezzel ellentétesnek bizonyultak, így újfent lett egy „fél-rendekezés”, aminek jövőbeli felhívhatósága bizonytalan.

⁵⁴ A Tanács 222/43/EK számú irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról

⁵⁵ VIZI Balázs, 2013, 40.o.

⁵⁶ VIZI Balázs, 2013, 46.o.



2.2.4. Európai polgári kezdeményezés

Az EUSz 11. cikke értelmében „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.”⁵⁷ Ez által az unió polgárai közvetlenül is kezdeményezhetnek jogalkotást. A Lisszaboni Szerződés előtt is felmerült az intézmény, még az alkotmányozó konvent munkája során, az Alkotmányszerződésnek is része volt.⁵⁸ A 11. cikkhez társult egy hatályba léptető rendelet is,⁵⁹ amely pontosítja a fenti rendelkezést: az egymillió uniós polgár aláírásának legalább hét uniós tagállamból kell összegyűlnie. Az uniós jogalkotás sajátossága ugyanis, hogy sem az egyes parlamenti képviselőknek, sem pedig az Európai Parlamentnek nincs lehetősége, hogy jogszabálytervezetet nyújtson be. Ez a jog a Bizottságot illeti,⁶⁰ ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a Bizottság nem alkot jogszabálytervezetet, akkor az Európai Parlament nem tud foglalkozni egy adott kérdéssel.⁶¹ Ezért is rendkívül fontos, hogy ezzel az intézménnyel a polgárok közvetlenül jutnak el a Bizottsághoz, és ez által kezdeményezhetnek jogalkotást. Az első ilyen polgári kezdeményezést 2012. április 1-jétől lehet elindítani. Kikötés azonban, hogy csak olyan területre vonatkozhat a kezdeményezés, amire a Bizottságnak hatásköre van. Így a kisebbségi jogokra hivatkozás kérdéses lehet. Gál Kinga szerint a kisebbségi jogok érvényesítésében leginkább a nyelvi jogok által lehet a legtöbbet elérni.⁶² Czika Tihamér tanulmányában⁶³ egy „kerülő megoldást” vél felfedezni: a polgári kezdeményezést csupán a regionális és kisebbségi nyelvek védelmére helyezését javasolja. Bár Czika elismeri, hogy a polgári kezdeményezés valószínűleg csekély sikerrel kecsegtetne, amennyiben a regionális és kisebbségi nyelveket érintően nyújtanák azt be, az valószínűleg megkapná a Bizottság zöld lámpáját.⁶⁴

A Székely Nemzeti Tanácsban 2008 elején határozat született arra nézve, hogy a testület kezdeményez egy uniós szintű szabályozást az Európai Unióban élő, szülőföldjükön őshonos, kisebbségben élő népek és népcsoportok jogaira vonatkozóan, különös tekintettel az

⁵⁷ EUSz 11.cikk (4)

⁵⁸ Andreas AUER, 2005,79–86

⁵⁹ Az EP és a Tanács 211/2011 sz. rendelete a polgári kezdeményezésről, Hivatalos Lap L65-/1-9. 2011.03.11.

⁶⁰ EUMSz 289.cikk (1)

⁶¹ SZABÓ-LÁNCOS-GYENEY, 2012, 122.o.

⁶² Polgári kezdeményezés lehet a kisebbségi nyelvi jogokért, Kossuth Rádió, 2011 március 25.

⁶³ CZIKA Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után

⁶⁴ CZIKA Tihamér, uo. 111.o.



önrendelkezés jogára, aminek lehetőségét a polgári kezdeményezés nyitotta meg. A javasolt polgári kezdeményezés⁶⁵ – „Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért” – tárgya, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.⁶⁶ E régiók lemaradását úgy kell megelőzni, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeit fenntartani, hogy közben sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU alaphoz, forráshoz, meg kell teremteni a garanciákat sajátosságaik fenntartásához, a megfelelő gazdasági fejlődéshez, hogy az Unió átfogó, harmonikus fejlődése fenntartható legyen, és kulturális sokszínűsége is fennmaradjon.⁶⁷ Ez az út tehát a regionalizmus megragadásával próbálja áthidalni azt a problémát, amely abból fakad, hogy az Uniónak nincs hatásköre a kisebbségek védelmére. Az adott régió kulturális sokszínűségének megtartásával nagyban hozzájárulna azon nemzeti közösségek megmaradásához, akik egy adott régióon belül egy tömbben élnek. Véleményem szerint a regionalizmus erősítésére szánt jogi és politikai kezdeményezések a közeljövő Európájában mindenképpen hasznosak lennének a nemzeti kisebbségek számára.

A lényegi probléma a polgári kezdeményezéssel kapcsolatban is a hatáskörökön alapul. Ha a klasszikus demokrácia koordináta rendszerében gondolkodunk, és a közvetlen hatalomgyakorlás a nép részéről e rendszer része, akkor véleményem szerint nem lenne ördögtől való, hogy az európai nép, közvetlenül, a hatáskörök tekintetében is jogalkotási javaslatot kezdeményezzen. Ennek a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos megfontolásból komoly bázisa lett volna a tagállamokban, hiszen ahogy korábban kifejtésre került, a tagállamok lakosságának mintegy 10%-a nemzeti kisebbségben él. Amennyiben egy valódi népképviselői rendszer az EU célja hosszú távon, aminek része a közvetlen hatalomgyakorlás is, véleményem szerint mindenképpen megfontolandó lenne az uniós jogalkotók részéről, hogy ehhez hasonló kezdeményezéssel az EU hatásköreivel kapcsolatban is kezdeményezhető legyen jogalkotási javaslat.

⁶⁵ <http://www.nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatas.php>

⁶⁶ kezdeményezőik jogalkotóként jelölik meg az EUSz 2. és 3. cikkét, valamint az EUMSz 153., 167., 170., 174., 176., 177. és 178. cikkét.

⁶⁷ <http://www.nemzetiregiok.eu/kotelezo-informaciok.php>



2.3. Európai Alapjogi Ügynökség

Az 1997 óta működő Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja helyébe lépő Alapjogi Ügynökséget 2007-ben az Európai Unió Tanácsa hozta létre⁶⁸ azzal a céllal, hogy „a Közösség és tagállamai érintett intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek a közösségi jog végrehajtása során az alapvető jogokkal kapcsolatosan támogatást és szakértelmet biztosítson.”⁶⁹

Az alapító rendelet a 3. cikkében meghatározott hatásköre meglehetősen korlátozott, amely csak az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos kérdésekre terjed ki. Az Ügynökség csak tanácsadással és segítségnyújtással foglalkozhat, panaszokat nem bírálhat el, egyéni ügyekben saját nevében nem járhat el, nem hozhat kötelező erejű döntéseket, vagyis az „Alapjogi Ügynökség nem döntőbíró.”⁷⁰ A rendelet 5. cikke értelmében a „Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel konzultálva elfogadja az Ügynökség többéves keretét.” Az első ilyen keret a 2007-2012 közötti időszak volt, amelynek fő célterületeként a rasszizmus és intolerancia elleni küzdelem, és a hátrányos megkülönböztetés tilalma került megjelölésre.⁷¹ Az Ügynökségnek munkája végzése során együtt kell működnie az Unió szerveivel, az Európa Tanáccsal és az EBESZ-szel egyaránt.⁷² Bár a keretprogramból az Európai Parlament állásfoglalása ellenére kimaradt a nemzeti kisebbségek védelmére szóló konkrét utalás, mégis van lehetőség arra, hogy az Ügynökség mélyrehatóbban foglalkozzon a nemzeti kisebbségek problémáival. A keretprogramon belüli éves munkaprogram meghatározásában ugyanis tág mozgástere van az ügynökségnek. Ennek megfelelően 2011-ben az EP kérésére külön jelentést⁷³ adott ki a kisebbségek védelméről. A jelentés nemzeti kisebbségek védelme szempontjából hátrányos eleme, hogy kisebbség fogalmába beleérti a belső uniós migránsokat is. A jelentés ugyanakkor hiánypótló, ugyanis összefoglalja az uniós jog kisebbségeket érintő rendelkezéseit, és az egyes kisebbségek problémáit. A jelentés megállapítja, hogy az uniós jog csupán kiegészítésnek tekintendő a tagállamok egyéb, kisebbségek jogait érintő nemzetközi kötelezettségvállalása mellett, amelynek feladata, hogy megkövetelje a jogelvek betartását az uniós jog végrehajtása során.

⁶⁸ A Tanács 168/2007/EK rendelete az Európai Alapjogi Ügynökség létrehozásáról – Hivatalos Lap L 53/2., 2007.02.22.

⁶⁹ Alapító rendelet 2.cikk

⁷⁰ Dr. Szalayné Sándor Erzsébet: Kisebbségvédelem az Európai Unióban – A Kisebbségvédelem Európában, Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megtartott nyári egyetemen elhangzott előadás, 2012.július 20., Piliscsaba

⁷¹ 2008/203/EK – Hivatalos Lap L 63/14-15. 2008.03.07.

⁷² Alapító rendelet 6.cikk (2)

⁷³ Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010 (FRA Report)



Az Alapjogi Ügynökség egy üde színfolt az EU alapjogvédelmi tevékenységében, amit azonban részben beárnyékol az intézmény korlátozott hatásköre. Az Alapjogi Ügynökség akkor lehetett volna igazán hatékony intézménye az uniós alapjogvédelemnek, ha olyan hatásköröket kap, amely alapján egyének fordulhatnak hozzá jogsérelmükkel, és a panaszokat saját hatáskörén belül eljárva bírálhatná el, felhívva akár a tagállamot a jogsértés kiküszöbölésére. Másrészt a cselekvési tervnek a meghatározása is politikailag befolyásolt: a Tanács, a Bizottság és az EP közös döntésétől függ. A cselekvési terv politikai és nem szakmai alapon történő meghatározása, és az, hogy kerülő eszközöket kénytelen igénybe venni a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, beárnyékolja az Ügynökség alapjogvédelemben betöltött jelentőségét.



3. Nyelvi jogok Szlovákiában

Szlovákia magyar nemzetiségű lakossága meghatározó Szlovákia és a Kárpát-medence külhoni magyarsága viszonylatában is. Az elmúlt 100 évben azonban jelentős népességfogyás következett be a magyar lakosságban. Amíg 1991-ben 567 296 fő vallotta magát magyarnak, 20 évvel később csupán 458 467 fő, ami két évtized alatt hozzávetőlegesen 108 ezer fő magyar nemzetiségű népességfogyást jelent.⁷⁴ Ehhez a nagy népességfogyáshoz véleményem szerint hozzájárult az elmúlt pár évtized következetes, a magyar nyelvű lakosság szempontjából rendkívül káros közigazgatási politikája is. A dél-szlovákiai magyar többségű sávban 432 magyar többségű település, ugyanakkor mindössze két magyar többségű járás található, valamint egyetlen olyan megye sem jött létre, ahol a magyarok aránya elérné a 40%-ot.⁷⁵

3.1. A nyelvi jogok története Szlovákiában

Az első Csehszlovák Köztársaságban a kisebbségi nyelvi jogok szabályozása az 1919. szeptember 10-én Saint-Germain-en-Laye-ben megkötött szerződésben lefektetett alapelvekre vezethető vissza. Az egyezmény nem a politikai érdekből konstruált „csehszlovák nyelv” koncepciójára épül, hanem határozottan megkülönbözteti a cseh és a szlovák nyelvet, s ez utóbbit kisebbségi státusszal látja el.⁷⁶ A „nem cseh nyelvű állampolgárok” kategóriájába a nyelvi kisebbség tagjai értendők, ami pedig a kezdetektől az individuális elv alapú nyelvhasználati szabályozásra utal.⁷⁷ Az 1920-as nyelvtörvény hivatalos nyelvként már a csehszlovák nyelvet határozta meg. Ennek a törvénynek köszönhetően a szlovákiai magyarok a két világháború között aránylag széles körű nyelvi jogokkal rendelkeztek, kiterjedt volt a magyar nyelvű iskolahálózat, Dél-Szlovákiában használni lehetett a magyar nyelvet a hivatalokban és bíróságokon.⁷⁸ E nyelvi jogok a történelem viharában fokozatosan eltűntek. Az első köztársaságban megindult kisebbségvédelmi folyamatok a totalitárius rezsimiek alatt visszafordultak. A következő évtizedek még ilyen szintű megoldásokkal sem szolgáltak.⁷⁹ „Az 1945 és 1948 közötti évek a teljes jogfosztottság időszakát jelentették. Noha a kisebbségi nyelvhasználatot külön jogszabály nem szabályozta, a magyar nyelv nem csupán a

⁷⁴ FIALA-BUTORA János, 2012, 144.o.

⁷⁵ SZARKA László: A szlovák és a magyar nyelv státusa a dél-szlovákiai kétnyelvűség gyakorlatában, Magyar Tudomány 2009/11

⁷⁶ FLACHBART Ernő: A Csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai, Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt, 1935, 7.o.

⁷⁷ GYÖNYÖR József: Terhes örökség, Pozsony, Madách-Posonium, 1994, 84.o.

⁷⁸ SIMON Attila: Nyelvhasználati jogok, Szlovákiai Magyar Adatbank,

<http://adatbank.sk/lexikon/nyelvhasznalati-jogok/>

⁷⁹ SZALAY Zoltán, 2013, 35.o.



hivatalokból szorult ki, de a magánéletben való használatát is üldözni kezdték: az utcán magyarul beszélőket több településen is inzultálták. Ebben az időszakban nem működhettek magyar iskolák és szervezetek, nem jelenhetett meg magyar nyelvű sajtó.”⁸⁰ A Kassai Kormányprogrammal a kisebbségi nyelvhasználat teljes körű felszámolásába kezdett az új hatalom, a Benesi dekrétumok pedig további jogfosztásokat hajtottak végre. Az 1948-as kommunista hatalomátvételtől kezdődött meg a szlovákiai magyarok fokozatos egyenjogúsítása. A kisebbségek azonban, mint államalkotó tényezők fel sem merültek, így ebben az időszakban a kisebbségi nyelvi jogokról aligha beszélhetünk. Az 1968. évi 144-es alkotmánytörvény egy taxatív felsorolásban rendelkezett az elismert kisebbségekről.⁸¹ A hetvenes évektől kezdődően^{82 83} a hatalom több ízben is megkísérelte felszámolni a magyar nyelvű iskolai oktatást. A rendszerváltozást követően azonnal terítékre került a nyelvhasználat jogi szabályozása, aminek eredményeképp született meg az 1990. évi nyelvtörvény, amely a gyakorlatban jelentősen szűkítette a magyar nyelvhasználat lehetőségét, s negatívan diszkriminálta a magyarokat.⁸⁴

3.2. A nyelvhasználatot szabályozó szlovák jogszabályok

A szlovákiai nyelvhasználatról párhuzamosan több jogszabály rendelkezik, mind közvetlenül, mind közvetve, ami kaotikussá és átláthatatlanná teszi a nyelvi jogokat. A „szabályozás általános jellemzője a töredezettség és az áttekinthetetlenség, és hatása a nyelvhasználatra leginkább közvetett: mivel a konkrét helyzetre vonatkozó tételes nyelvhasználati szabály az állampolgár számára rendkívül nehezen megismerhető, a szabályozás leginkább, mint a háttérben fenyegető tényező jelenik meg, ami önkorlátozásra és az államnyelv előnyben részesítésére sarkallja a polgárokat.”⁸⁵ A szabályozás magját alkotja egyrészt az alkotmány, másrészt a nyelvhasználatot szabályozó két törvény, az 1995-ben elfogadott 270/1995.sz.tv. az államnyelv védelméről (a továbbiakban: államnyelvtörvény), illetve az 1999-ben elfogadott 184/1999.sz.tv. a kisebbségi nyelvhasználatról (a továbbiakban: kisebbségi nyelvtörvény).

⁸⁰ SIMON Attila, uo.

⁸¹ Ezek a magyar német, lengyel és az ukrán (ruszin) nemzeti kisebbség tagjai voltak.

⁸² GERENCSÉR Balázs, uo. 59.o.

⁸³ A normalizációról: Szlovákiai Magyar Adatbank, Fórum Kisebbségkutató Intézet – Simon Attila: A normalizációról <http://adatbank.sk/lexikon/normalizacio/>

⁸⁴ SIMON Attila, uo.

⁸⁵ FIALA-BUTORA János, 2012. 145.o.



A Szlovák Köztársaság Alkotmányának preambuluma ekképpen rendelkezik: „Mi, a szlovák nemzet, (...) a nemzetek természetadta önrendelkezési jogából kiindulva, együtt a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival, (...), mi tehát, a Szlovák Köztársaság polgárai képviselőink közvetítésével határozatot hoztunk az alábbi alkotmányról:(...).“ Így bár a szlovák nemzet nevében, de a „nemzetiségi kisebbségekkel“ együtt nyilatkoznak (később pedig már a mi, a Szlovák Köztársaság polgárai formulát használva), valamint a „nemzetek természet adta önrendelkezési jogát“ is elismerik. További szimbolikus rendelkezése az alaptörvénynek a 12. cikkely (2) bekezdése, amely kifejezi az alapjogok garantálását minden ember számára nemzetiségi vagy etnikai csoporthoz való tartozására való tekintet nélkül. A 33. cikkely szerint senkinek nem válhat hátrányára a nemzetiségi kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz való tartozás, a 34. cikkely pedig különböző jogokat biztosít a nemzetiségi kisebbséget vagy etnikai csoportot alkotó állampolgárok számára (többek között a nyelvük használatának jogát a hivatali érintkezésben). A jogalkotó szükségét érzi kiemelni, hogy “ezen jogok nem vezethetnek a Szlovák Köztársaság területi egységének és szuverenitásának veszélyeztetéséhez és a többi lakosság diszkriminációjához.”

Az államnyelvtörvény 2009-es módosítása nagy port kavart egész Európában. Ez a módosítás 100-tól 5000 euróig terjedő pénzbüntetés kiszabását tette lehetővé azok esetében, akik nem a szlovák nyelvet használják a törvény által meghatározott helyzetekben. Az EBESZ kisebbségügyi biztosa is kritizálta a nyelvtörvényt, 2010 októberében pedig a Velencei Bizottság állásfoglalást adott ki a törvénnyel kapcsolatban, és annak módosítására szólított fel. Ezt követően a kritikák hatására módosította a törvényt a Nemzeti Tanács. A kiszabható pénzbírság felső határát 2500 euróra csökkentették, és magánszemélyek kikerültek a büntethető alanyok köréből. 2011-ben a parlament ismét módosította a törvényt, így a nyelvhasználati küszöb a településenkénti 20%-ról 15%-ra csökken,⁸⁶ mindkét nyelven kiadják majd az anyakönyvi és halotti kivonatokat, a hivatalos ügyeket anyanyelven is lehet intézni.

A lényegi probléma továbbra is a törvény szellemisége, a közvetlenül és közvetetten kiváltott hatásai. Az államnyelv előnyben részesítése nem idegen a demokratikus társadalmaktól, azonban az olyan mértékű védelem, amely a fent leírt büntetéseket vonja maga után, semmi esetre sem elfogadható. Ahogy Kymlicka és Straehle megállapítja, „a legtöbb demokratikus

⁸⁶ Hatályos: 2021-től!



államban elfogadott gyakorlat az, hogy a többség nyelve az államigazgatás, a hivatalok, a törvénykezés, az oktatás és még sok más egyéb ‘hivatalos nyelve’. Minden állampolgár arra kényszerül, hogy az iskolában a későbbi munkájához vagy az államigazgatással való érintkezéshez szükséges nyelvi jártasságra szert tegyen. Ez a nyelvpolitika nagyon gyakran a ‘hatékonyság’ érvével van alátámasztva, ám egyben a kisebbség többségbe való esetleges beolvasztását is szolgálja.”⁸⁷ Az államnyelvtörvény elsődlegesen az államnyelv ideológiai védelmét sugallja, így a beolvasztási szándéka e jellegzetességei miatt sokkal szembetűnőbb.

Az államnyelvtörvény kimondja, hogy a kisebbségi nyelvtörvény csak akkor alkalmazható, ha az államnyelvtörvény nem rendelkezik másként.⁸⁸ Fiala-Butora szerint ez ellentmond a *lex specialis derogat lex generali* elvnek, és egyben bizonytalan jogértelmezéshez vezet.⁸⁹ Az államnyelvtörvény egy általános főszabályt állít fel a szlovák nyelv elsődlegességével kapcsolatban, mely előnyt élvez minden más nyelvvel szemben, nemcsak a hivatalos érintkezésben.⁹⁰ Amíg az államnyelvtörvény az ország egész területére, minden lakosára és szélesebb körű jogviszonyokra vonatkozik, addig a kisebbségi nyelvtörvénnyel kapcsolatban ez csak meghatározott kisebbségek és közösségek vonatkozásában mondható el. Területi hatálya csak azokra a közösségekre terjed ki, ahol a kisebbségi nemzetiségű lakosság aránya eléri a 20%-ot (küszöbszabály). A legfőbb gond a küszöbvel azonban az, hogy a kisebbségek által lakott közösségek nagy része olyan megye területén fekszik, amelynek székhelyére nem terjed ki a kisebbségi nyelvtörvény hatálya, így a megyei hatáskörű szervek előtt nem használhatók a kisebbségi nyelvek. Hasonló okból helyi szinten, kisebbségi nyelven indított eljárás másodfokon már csak államnyelven folyhat, ami arra ösztönzi a polgárokat, hogy helyi szinten se éljenek a kisebbségi nyelvhasználat nyújtotta lehetőségekkel. Fiala-Butora szerint a küszöb a szlovák jogban nem azon objektív megfontolásából ered, hogy a nyelvhasználat biztosítása bizonyos számú kisebbségi nyelvű beszélőt kíván. A kisebbségi nyelvhasználat ugyanis a küszöb fölött sem biztosított, csupán lehetőség, amivel a kisebbségi nyelven beszélő vagy tud élni, vagy nem (a hivatalnokok beszélhetnek kisebbségi nyelven, de nem kötelesek, kiírhatják az utcaneveket kisebbségi nyelven, de nem kötelesek). A küszöb felett tehát megengedett, de nem biztosított a kisebbségi nyelvhasználat, alatta pedig tiltott!⁹¹

⁸⁷ Will Kymlicka, Christine Straehle, 2004, 190. o.

⁸⁸ Államnyelvtörvény 1.§. (4)

⁸⁹ FIALA-BUTORA János, 2012. 145.o.

⁹⁰ Államnyelvtörvény 1.§. (2)

⁹¹ FIALA-BUTORA János, 2012., 147.o.



3.3. Hivatali nyelvhasználat, közokiratok

A hivatali nyelvhasználatot egyik nyelvtörvény sem definiálja, a törvény csupán azon szerveket határozza meg, amelyek előtti eljárásra vonatkoznak a nyelvhasználati szabályok.. A hivatali nyelvhasználattal kapcsolatos aránytalanság, hogy amíg az államnyelvtörvény alapján a hivatali alkalmazott kötelessége az államnyelvi kommunikáció, a kisebbségi nyelvtörvény alapján az ügyfélnek csak joga. A kisebbségi nyelvtörvény 7.§.(1) is kiemeli, hogy sem a hivatal, sem annak alkalmazottai nem kötelesek ismerni a kisebbségi nyelvet. Sajátos intézménye a kisebbségi nyelvtörvénynek a kisebbségi nyelvű ügyintézés időkeretének meghatározása. A hivatalok kötelessége csupán biztosítani, hogy a polgár élni tudjon jogával, de azt sem abszolút, hanem csak „adekvát” módon, amibe beletartozik a kisebbségi nyelvű ügyintézés időkeretének meghatározása. Ezek a megkötések érthetetlenek, mivel a törvény eleve csak a hivatalok egy szűk csoportjában biztosítja a kisebbségi nyelv használatának jogát (a küszöb feletti hivatalokban), ahol a nyelvhasználat objektív feltételei adóttak. Így ha itt is csak adekvát módon van lehetőség a kisebbségi nyelv használatára, az gátat szabhat a jogérvényesítésnek, kibúvót jelent a hivatalok, akadályt az állampolgárok számára.⁹²

Szalayné Sándor Erzsébet az államnyelvtörvény sajátos rendelkezésére⁹³ hívja fel a figyelmet.⁹⁴ Eszerint a természetes személy és jogi személy a hivatalos érintkezésben az államnyelvet használja. Azonban ezen szabály alól kivételt állapít meg: akinek anyanyelve az államnyelv szempontjából az „alapvető érthetőség követelményének” megfelel, a hivatalos érintkezésben használhatja anyanyelvét. Az alapvető érthetőség kategóriáját akképpen értelmezi a jogszabály, hogy a szervek és jogi személyek kötelesek elfogadni az államnyelv szempontjából az alapvető érthetőség követelményének megfelelő nyelvű okiratot, „amennyiben a Cseh Köztársaság illetékes szervei által kiadott vagy hitelesített okiratról van szó.” Ez a szabályozás pedig ezt vetíti elő, hogy a cseh anyanyelvű nemzeti kisebbség más elbírálás alá esik, mint a más nyelvet beszélő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek.

Amíg az államnyelvtörvény szerint minden közokiratot kötelező a kisebbségi nyelven kiállítani, addig a kisebbségi nyelvtörvény felsorolja azon közokiratokat, amelyeket kérés alapján kétnyelvűen is kiállíthat (konkrétan a születési, házassági és halotti anyakönyvi kivonatok). A kisebbségi nyelvtörvény szerint a hivatalos szervek kisebbségi nyelven csak

⁹² FIALA-BUTORA János, 2012. 149.o.

⁹³ Államnyelvtörvény 3.§. (4)

⁹⁴ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet, 2009



tájékoztatni kötelesek a hatáskörükbe tartozó jogszabályok tartalmáról, de nem kötelesek azt lefordítani (a nyelvküszöb feletti hivatalnak lehetősége van az általános rendeletekről fordítást készíteni, de nem kötelességük). Az ilyen szabályoknak semmi értelme a gyakorlatban, ugyanis nem szolgálják a kétnyelvűség valódi célját, vagyis hogy eleve kétnyelvű dokumentumokat állítsanak ki, és a kétnyelvűség ne egy teher legyen a hivatal számára, amit egyébként nem köteles elvégezni, csupán jogában áll.

3.4. Községek, intézmények nevei, kétnyelvű feliratok

A községek nevei csak államnyelven hivatalosak, kisebbségi nyelven csupán megjelölésnek minősülnek, a kettő azonban nem egyenrangú jogi kategória. Ráadásul csak azon községek esetében lehet ezt alkalmazni, amelyek szerepelnek a kormány taxatív listáján.⁹⁵ A kisebbségi megjelölést a törvény alapján csak bizonyos helyeken kötelező használni (a 20%-os küszöb megléte esetén), így a község elejét és végét jelző táblákon, közigazgatási szervek tábláin és a kisebbségi nyelvű határozatokban. A vizuális kétnyelvűség ezen eseteiben a kisebbségi nyelv másodrendű, kisebb, más színű táblákon tüntethető fel kisebbségi nyelven a megnevezés. A szlovák állami szervek még ezeket a korlátozott rendelkezéseket sem hajtják végre.⁹⁶

A feliratokkal kapcsolatos agresszív szabályozása az államnyelvtörvények, hogy minden a nyilvánosság tájékoztatására szolgáló felirat szlovák nyelvű kell legyen.⁹⁷ Ez olyan tág kört ölel fel, ami magában foglalja például az utcán, vendéglőkön található feliratokat is. Ez a szabályozás durván beavatkozik a polgárok életébe, és semmiképp sem tekinthető arányosnak. Ezen feliratoknak bár lehet más nyelvű fordítása, tartalmában egyeznie kell a szlovák felirattal, és nem lehet nagyobb betűkkel írva, valamint a nyelvküszöb alatti településeken a szlovák nyelvű feliratnak kell lenni az elsőnek. Fiala-Butora kiemeli, hogy a magántulajdonban lévő intézményeken elenyésző a kisebbségi nyelvű feliratok száma, aminek okát a szabályozás áttekinthetlenségében és a nacionalista hisztériakeltésben látja. Szerinte ebben a légkörben szimplán megengedni a kétnyelvű feliratokat majdnem ugyanazt a hatást éri el, mintha be lennének tiltva.⁹⁸

⁹⁵ A Szlovák Köztársaság Kormányának 221/1999. sz. rendelete

⁹⁶ 2011 végén civil aktivisták 39 községben 84 olyan községtáblát számoltak össze, amelyeken az akkori rendelet értelmében is szerepelnie kellett volna a kisebbségi megnevezésnek, mégsem voltak kint. FIALA-BUTORA, 2012. 154.o.

⁹⁷ 8.§.(6)

⁹⁸ FIALA-BUTORA, 2012. 155.o.



3.5. Büntetések

A nyelvtörvény be nem tartása miatt kilátásba helyezett súlyos büntetések az államnyelvtörvény 2009-es módosításával kerültek be a normaszövegbe. Az államnyelvtörvény nem határozza meg konkrétan, hogy milyen kihágásért mekkora pénzbüntetés adható. Büntetést nem lehet mindenkire kiszabni: közigazgatási szerv büntethető, ha a nyilvánosságnak szóló információ nem felel meg a törvénynek, illetőleg a magánszemély vállalkozókat, de csak akkor, ha a veszélyre figyelmeztető feliratokat nem írják ki szlovák nyelven. A kisebbségi nyelvtörvény azonban pontosan megszabja, hogy mikor és milyen mértékben alkalmazza a büntetéseket. Ennek megfelelően taxatíván felsorol 8 kihágást, és bár az azokért alkalmazott pénzbüntetés pontos mértékét nem, de megadja a büntetés mértékét meghatározó szempontokat.

Fontos leszögezni, hogy az államnyelvtörvény megsértéséért nemcsak az államnyelvtörvény alapján lehet büntetést kiszabni, más szervek is eljárhatnak a törvény megsértéséért, így a Szlovák Kereskedelmi Felügyelet a reklámokról szóló törvény alapján, vagy a Frekvenciatanács a műsorszórásról szóló törvény alapján. „A büntetések esetében nem az a fontos, hogy mire vonatkoznak, hanem a pusztán létük és félelemkeltő hatásuk. Mivel a nyelvhasználati szabályozás áttekinthetetlen, a büntetések arra ösztönzik a jogalanyokat, hogy minél nagyobb mértékben használják a szlovák nyelvet, mert ez az egyedüli biztos dolog, amiért a szabályozás ismeretének hiányában nem jár büntetés.”⁹⁹

3.6. A szabályozás buktatói, valamint a nyelvhasználat a gyakorlatban

A gyakorlatban a megengedő kétnyelvűségnek semmi haszna nincs. A szabályozás áttekinthetetlensége és a nyelvtörvények elfogadása kapcsán kialakult hisztériakeltés miatt a kisebbségi anyanyelvű állampolgár a büntetésektől tartva inkább nem használja az anyanyelvét, így a biztosított jog – amiről egyébként a legtöbb esetben nincsenek kellőképpen informálva a polgárok¹⁰⁰ – nem éri el a célját. A szlovákiai magyar nyelvvaltozatból aktív felhasználói szinten teljes mértékben hiányzik a hivatali nyelvi réteg. Felmérések támasztják alá, hogy még az erős magyar többségű községekben is szinte kizárólag szlovák nyelven nyújtják be hivatalos beadványaikat a szlovákiai magyarok,¹⁰¹ ami

⁹⁹ FIALA-BUTORA, 2012. 160.o.

¹⁰⁰ Lásd a Fórum Kisebbségkutató Intézet 2010-ben készült felmérését (Fórum Társadalomtudományi Szemle, XIII. évf.1.sz.37-58), amelyből kiderül, hogy a polgármesterek 40%-a nem volt tisztában azzal, hogy a törvény alapján biztosítaniuk kellene a magyar nyelvű kommunikációt, stb.

¹⁰¹ SZARKA László, Magyar Tudomány, utalás Menyhárt József (2002) tanulmányaira



annak jele, hogy különböző okokból kifolyólag a dél-szlovákiai nemzeti kisebbségek a gyakorlatban nem tartják fontosnak nyelvi jogaik érvényesítését. Ritkaság, hogy a hivatalok önerőből fordítják le magyarra azon dokumentumokat, amiket nem lennének kötelesek.¹⁰²

A kisebbségi nyelvtörvény sem biztosítja a kisebbségi nyelvhasználatot, csupán jogot biztosít arra. Mivel azonban a hivatalok alkalmazottai nem kötelesek ismerni a kisebbségi nyelvet, ez azt is jelenti, hogy ahhoz már nincs joga, hogy az anyanyelvén kommunikálva használhassa is a kisebbségi nyelvet, ugyanis ennek érvényesülése a gyakorlatban nincs biztosítva. Bár a kisebbségi nyelvtörvény elfogadására azért volt szükség, hogy a koppenhágai kritériumoknak megfelelően Szlovákia – és így biztosítsa felvételét az EU-ba –, a végrehajtására az állam semmilyen lépéseket nem tett. Nem készültek el a kétnyelvű kivonatok mintái, nem vettek fel kisebbségi nyelvet beszélő, hivatalnokokat, de még csak kellőképp világos tájékoztatást sem adott az állam a kisebbségi nyelvhasználati jogokról (az Anyanyelv-használati útmutató¹⁰³ és egyéb hasonló kiadványok a Fórum Kisebbségkutató Intézet és egyéb civil szerveződések¹⁰⁴ közreműködésében készültek el). További nagy probléma, hogy ellentmondás van a különböző, nyelvhasználattal kapcsolatos jogszabályok között. Így például a kisebbségi nyelvtörvény lehetővé teszi, hogy a vasútállomások nevei kétnyelvűek legyenek, de a vasúti törvény ezt továbbra is tiltja. Lanstyák István is megállapítja, hogy a törvény kevesebb jogot garantál, mint amennyit a mindennapi életben eddig „illegálisan” érvényesült. Szerinte az első Csehszlovák Köztársaság idején érvényesülő nyelvi jogokhoz képest a jelenlegi jogszabályok egyértelmű visszalépést jelentek.¹⁰⁵

¹⁰² Pozitív példák ugyanakkor akadnak: Izsán és Csallóközcsütörtökön a községek kétnyelvű határozatokat bocsátanak ki.

¹⁰³ <http://www.jogsegely.sk/wp-content/uploads/2012/03/anyanyelvhasznalati-utmutato.pdf>

¹⁰⁴ Pl. a Pro Civis Polgári Társulás több tucat jogszabályt fordított le magyar nyelvre – www.onkormanyzas.sk

¹⁰⁵ LANSTYÁK István: A nyelvi jogok Szlovákiában, Kalligram Könyvkiadó, 2000.



4. A nyelvi jogok az Európai Unió Bíróságának joggyakorlatában

A fejezet logikai felépítését – amely során az Európai Unió Bíróságának jogértelmező tevékenységét vizsgálom olyan ügyek kiemelésével, amelyek közvetlenül érintik a nyelvhasználati jogokat – és az ügyek csoportosítását Láncos Petra Lea tanulmányának¹⁰⁶ felépítésére alapoztam, amelynek során bemutatom a Bíróság jogértelmező tevékenységének fejlődését a nyelvi sokszínűség tekintetében.

4.1. Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció a tagállam szintjén

A *Groener-ügy*¹⁰⁷ során egy holland tanárnőt Írországból azért utasítottak el egy állástól, mivel nem tudott írul. A Bíróság megállapította, hogy nem életszerűtlen az ír nyelv megkövetelése a betöltendő állásban. Kardos Gábor szerint¹⁰⁸ mivel Írországból mindenki, aki anyanyelvi szinten tud írul, ugyanúgy ért angolul is, így a kapcsolattartás Groener esetében is lehetséges lett volna. Ezért szerinte „a Bíróság valójában csupán felhasználta a klauzulát egy – a sajátos történelmi fejlődés miatt saját hazájában kisebbségi helyzetbe került – nyelv védelmére,” és a döntő elem egy „valódi” nemzeti nyelvnek nyújtott védelem volt. Az indoklás szerint megállapítható, hogy a nemzeti nyelv támogatása a tagállamokban megengedett, de a nyelvi követelményeket arányos és nem diszkriminatív módon lehet alkalmazni. A vizsgálat során a Bíróság értékelésében nagyobb súllyal esett latba az ír nyelv kultúrpolitikai szerepe, mint az, hogy az adott állás mennyire kívánja meg az adott nyelvet.¹⁰⁹

Az *Angonese-ügyben*¹¹⁰ a magánfél diszkriminációja merül fel az uniós polgár jogosulttal szemben, vagyis a diszkrimináció horizontális hatálya, amelyet a Bíróság megerősített.¹¹¹ A tényállás szerint Angonese úr német anyanyelvű olasz állampolgár, aki ausztriai tanulmányai után Olaszországban akart munkát vállalni. A jelentkezés feltételül a munkáltató azonban egy kétnyelvűségi tanúsítvány kiállítását rendelte, amelyet az olasz hatóságok bocsátottak ki, Angonese úr azonban egyértelmű kétnyelvűsége ellenére tanúsítvány hiányában erre hivatkozással nem kapta meg az állást. A Bíróság szerint nem diszkriminatív egy regionális hivatalos nyelv megkövetelése, de azt nem lehet csak egy érintett tartományban

¹⁰⁶ LÁNCOS Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában, Jogelméleti Szemle 2012/3

¹⁰⁷ Groener v. Minister for Education ügy, C-379/87, ECR (1989)3967.o.

¹⁰⁸ KARDOS Gábor, 2007, 131.o.

¹⁰⁹ VIZI Balázs, 2013, 84.o.

¹¹⁰ C-281/98. Sz. Angonese-ügyben 2000.június 6-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-4139.o.

¹¹¹ Vagyis hogy a diszkrimináció tilalmából fakadó jogosultságokra a magánfelekkel szemben is lehet hivatkozni. – Ítélet 2.pont



megszerezhető igazolványhoz kötni, hanem a tényleges nyelvtudást kell figyelembe venni. Ilyen szempontból nem arányos a követelmény, a tagállami rendelkezés pedig közvetett diszkriminációt valósít meg, mivel a külföldiek számára nagyobb nehézséggel bír annak megszerzése.

A *Mutsch-ügyben*¹¹² a német anyanyelvű luxemburgi állampolgár került Belgiumban bíróság elé, ahol a helyi szabályozás szerint a német kisebbségnek joga van a Bíróság előtt anyanyelvét használni. Ezt kérte Mutsch úr, így került az ügy Luxemburgba egy előzetes döntéshozatali eljárás keretén belül. A Bíróság megállapította, hogy a tagállami állampolgárokat azon országban, ahol tartózkodnak, ugyanolyan jogok illessék meg a büntetőeljárásban, mint az érintett tagállam állampolgárait. A *Bickel/Franz-ügyben*¹¹³ diszkrimináció vertikális hatályával találkozhatunk. A két említett úriember (osztrák és német állampolgárok) ellen Olaszországban, Dél-Tirolban indult büntetőeljárás, ahol az olasz jog szerint az eljárásban az ott élő állampolgárok használhatják a német és az olasz nyelvet egyaránt. Az előző ügghöz hasonlóan kérvényezték az eljárás német nyelvű lefolytatását. A különbség, hogy itt a tartományi honosság alapján igényelhető a többletjog, a *Mutsch-ügyben* pedig állampolgársági alapon, azonban az említett úriemberek nem laktak az országban, azon csak átutaztak. A Bíróság az előző ügyben kifejtett klauzulát alkalmazta, és megállapította, hogy az olasz rendelkezés rejtett diszkriminációt alkalmaz, hiszen a helyi német anyanyelvű olasz állampolgárok eleget tesznek a lakóhely kívánalmának, míg más tagállamok német anyanyelvű polgárai nem.¹¹⁴ A Bíróság továbbá kimondta, hogy lehet egy állam legitim célja a kisebbségek védelme, de mivel a közösségi jog nem kötelezi őket erre, ha egy tagállam a saját akaratából alkotott ilyen szabályokat, akkor azokat alkalmaznia kell az EU-tagállamok minden hasonló helyzetben lévő polgárára.¹¹⁵ Az ügyben a főtanácsnoki vélemény utal arra, hogy az anyanyelvhasználat minden uniós polgárt megillet. Kardos Gábor szerint azonban ez nem tartható, mivel ennek az uniós jogban nincs meg a pozitív alapja.¹¹⁶

Láncos Petra Lea megjegyzi,¹¹⁷ hogy ezen ügyekben a Bíróság kimondta a diszkrimináció elleni tilalom vertikális és horizontális hatályát, amivel széles körben megnyílt a lehetősége,

¹¹² C-137/84, ECR (1985) 2681.o.

¹¹³ C-274/96. Sz. Bickel és Franz ügyben 1998.március 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637.o.)

¹¹⁴ Uo. 25.pont

¹¹⁵ SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet, 2003, 227.o.

¹¹⁶ KARDOS Gábor, 2007, 133.o.

¹¹⁷ LÁNCOS Petra Lea, 2012



hogy az uniós polgárok érvényesíthessék nyelvi jogukat. Hozzáteszi, hogy a kisebbségi nyelvhasználók is csupán az állampolgárság alapján történő diszkrimináció elleni tilalomra hivatkozhattak, állampolgárságukat a Bíróság pedig tagállamuk hivatalos nyelvével azonosította. Nyelvhasználati jogaik így nem terjedtek ki anyanyelvükre, így a tagállamok hivatalos nyelveit beszélő állampolgárok előnyösebb helyzetbe kerültek, ez pedig „bebetonozta a kisebbségi nyelveket beszélő állampolgárok korábban is fennálló másodrendű státuszát.”

4.2. Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció az Unió szintjén

A *Kik-ügyben*¹¹⁸ egy uniós polgár jogosult Uniós szerv általi diszkriminációjára került sor, amely a nyelvi egyenlőség elvének korlátozott érvényesülésére enged következtetni. A Bíróság szerint a közösségi jogban nincs olyan szabály, amely előírná, hogy valamennyi, az uniós polgárokat érintő dokumentumot az érintett nyelven kellene megszövegezni.¹¹⁹ Ez pedig egyértelműen azt jelenti, hogy nincs az anyanyelvi diszkriminációt tiltó közösségi szabály.

Az *Olaszország kontra EGBSZ*¹²⁰ ügyben az uniós intézmény közösségi tisztviselővel szembeni diszkriminációja merült fel. A döntés előzményeként tartható számon a *Spanyolország kontra Eurojust* ügy.¹²¹ A tényállás szerint a Eurojust pályázati felhívására a benyújtandó iratokat angol nyelven kellett betérjeszteni. Spanyolország az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésre hivatkozott. A főtanácsnok indítványa megihlette a felperest az *Olaszország vs. Bizottság* ügyben, így a jövőben a nyelvi sokszínűség elvére és a nyelvhasználati jogok fokozatosságára alapított érvek sűrűsödésére számíthatunk a luxemburgi ítéletekben.¹²² Maduro főtanácsnok hivatkozik a nemzeti identitás tiszteletben tartása,¹²³ és összekapcsolja a nyelvi sokszínűség és pluralizmus értékeivel, utal a nyelv és a személyes, illetve nemzeti identitás elválaszthatatlan kapcsolatára. Az, hogy a főtanácsnok külön foglalkozik a nyelv funkciójával és jelentőségével, irányváltást jelent, jelzi a nyelvi kérdés leválását a tisztán belső piaci megfontolásokról.¹²⁴

¹¹⁸ C-361/01. P.sz. Kik k. OHIM ügyben benyújtott fellebbezés alapján 2003.9.9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8283.o.)

¹¹⁹ Ítélet 82.pont

¹²⁰ A Törvényszék 117/08 sz. 2011. március 31-én hozott ítélete

¹²¹ C-160/03.sz. ítélete, 2005.3.15.

¹²² LÁNCOS Petra Lea, 2012.

¹²³ EUSZ 6. cikk (3)

¹²⁴ LÁNCOS Petra Lea, 2012



*Az Olaszország kontra Bizottság*¹²⁵ ügy kiindulópontja a Bizottság 2004-es határozata, amely alapján a külső jelentkezők által megpályázott állásokat a Hivatalos Lapban átmenetileg angol, francia és német nyelven tették közzé. Olaszország ezen határozat megsemmisítését kérte a Törvényszéktől. Olaszország hivatkozott az Alapjogi Chartára 22. cikkére, illetve az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmára – tehát a nyelvhasználati jogokra még mindig csak belső piaci és állampolgársági alapon hivatkoztak.

A már említett *Olaszország kontra EGBSZ* ügy tárgya az EGSZB főtitkári állására kiírt¹²⁶ álláshirdetés, valamint az ahhoz kapcsolódó helyesbítés megsemmisítése iránti kérelme.¹²⁷ Az álláshirdetés feltételként szabta a jelentkezőknek, hogy alaposan ismerniük kell az Unió valamely hivatalos nyelvét, továbbá kiválóan ismerniük kell az Unió legalább két másik hivatalos nyelvét, valamint különösen kívánatos az angol és/vagy francia nyelv megfelelő ismerete. Olaszország is a nemzeti identitás tiszteletben tartása hivatkozott, valamint a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartására,¹²⁸ de az Alapjogi Chartára még nem lépett hatályba, a hivatkozást a Törvényszék nem vette figyelembe. Ezen érvekből Olaszország a soknyelvűség elvét vezette le, miszerint „valamennyi uniós polgárt megillet a jog, hogy saját nyelvén tájékoztassák a jogait érintő közösségi aktusokról”.

Az ítéletben a Törvényszék megállapítja, hogy a közösségi jog nem írja elő, hogy az álláshirdetéseket mindig valamennyi hivatalos nyelven közzé kell tenni. Nem lehet úgy tekinteni a szerződések nyelvhasználatra vonatkozóan hivatkozásait, amely valamennyi közösségi polgár számára biztosítja a jogot arra, hogy az esetlegesen az érdekeit érintő valamennyi aktus le legyen fordítva a saját nyelvére.¹²⁹ Amennyiben a betöltendő állás megköveteli, az érintett intézmény jogosan határozhatja meg azokat a nyelveket, amelyek alapos vagy megfelelő ismeretét elvárja. Az, hogy a vitatott álláshirdetés szövege csak ezeken a nyelveken elérhető, nem eredményez a pályázók közötti hátrányos megkülönböztetést, mivel ismerniük kell e nyelvek legalább egyikét.¹³⁰ Mivel azonban az angol és/vagy a francia nyelv ismerete csupán „különösen kívánatos” volt, az álláshirdetés azon személyekhez is szólt, akik a közzététel három nyelvének egyikétől eltérő valamely hivatalos nyelvet alaposan, így ezek a személyek pályázatot nyújthattak volna be az említett állásra, ha az

¹²⁵ A Bíróság T-185/05 sz. Olaszország k. Bizottság ügyben 2008. 11. 20-án hozott ítélete, EBHT 2005 I-2077

¹²⁶ HL C 316A., 1. o.

¹²⁷ HL C 25A., 19. o.

¹²⁸ Alapjogi Charta 22. cikk

¹²⁹ Ítélet 70-71.pont

¹³⁰ Ítélet 77.pont



álláshirdetést közzétették volna valamely általuk ismert nyelven.¹³¹ Mindezek alapján a vitatott álláshirdetések csupán angol, francia és német nyelven való közzététele nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetést valósít meg.¹³² Az érvelésben a hangsúlyt bár még mindig az állampolgárságon alapuló diszkriminációra helyezték, azonban előrelépés, hogy a Törvényszék kimondta a nyelven alapuló hátrányos megkülönböztetést is. A Törvényszék kimondta: nem az egyes állampolgárokat, hanem e nyelveket anyanyelvként beszélő állampolgárokat részesíti előnyben. Mindez megnyitotta az utat afelé, hogy a nyelvi diszkrimináció fokozatosan leváljon az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetéséről és önálló védett tulajdonsággá emelkedjen. Ezzel a döntéssel a nyelvi jogok diszkriminációjának önállósulása megkezdődött.¹³³

4.3. Jövőkép a luxemburgi esetjogban

Az általános diszkrimináció tilalom a közösségi jogban sokáig kizárólag az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést tiltotta, nem terjedt ki általános hatállyal egyéb tényezőkre. Az uniós bíróságok joggyakorlatában a nyelvi diszkrimináció ügyét az állampolgársággal kötötték össze, így abban csak a hivatalos nyelvek használata jelent meg, a kisebbségi nyelvhasználat kérdése nem merült fel. Ennek következtében a kisebbségi nyelvhasználók is csak az állampolgársági alapon történő diszkriminációra hivatkozhattak. Ezt a tendenciát viszont a fent ismertetett három eset során részben sikerült enyhíteni. Az Alapjogi Charta hatályba lépésével annak 21. cikke elsődleges joggá tette a nyelvi diszkrimináció tilalmát, így ezen elsődleges jog tükrében a jövőben az Európai Unió Bírósága a nyelvi diszkrimináció kérdését már érdemben vizsgálhatja. Ezen változások esélyt adhatnak arra, hogy a jövőben kisebbségi nyelvi kérdések is érvényesítésre kerülhessenek a joggyakorlatban. Ezen felül az EUSz 2. és 6. cikkének újításai is új fejezeteket nyithatnak az európai kisebbségek bírósági védelmében, amennyiben a Bíróság a jövőben kedvezően alkalmazná a 2. cikkben foglalt „kisebbséghez tartozó személyek jogai”, valamint az Alapjogi Charta 21. cikkében foglalt „nemzeti kisebbség” fogalmakat, esetlegesen kihasználva még a kisebbségek védelme érdekében a „tagállamok közös alkotmányos hagyományai” formulában rejlő lehetőségeket.

¹³¹ Ítélet 80.pont

¹³² Ítélet 85-86.pont

¹³³ LÁNCOS Petra Lea, 2012.



5. Nyelvi jogok a szlovákiai joggyakorlatban

Kevés olyan esetről tudunk Szlovákiában, amikor a nyelvtörvények alapján büntettek meg jogalanyokat, és bírósági szakba is eljutott az ügy. A legtöbb esetben a bírósági szakasz egyszerűen elmarad, mivel a csekélyebb mértékű büntetés miatt a legtöbb esetben a szankcionált fél nem akarja vállalni a bírósági eljárás bonyodalmait és költségeit, ezen felül pedig a pozitív jog előírásai szerint valószínűsíthető lenne a bírósági eljárás kimenetele. Ez attól fossza meg a közösség érdekében tevékenykedő jogászokat, hogy a nemzetközi fórumokra tereljék az ügyet, ami pedig már magának a törvénynek az emberi jogokkal történő összeegyeztethetőségét is vizsgálná. Ellenpélda is akad azonban, amikor a jogalanyok vállalják a bírósági eljárást, ezzel lehetőséget adva az ügy nemzetközi bíróságon történő megtámadásához.

A médiaszabályozás és a Pereszlényi-ügy

A szlovák nyelvtörvények a műsorszórás szlovák nyelvűségét kívánják meg bizonyos kivételekkel, jelesül, ha a műsort feliratozzák, vagy a kisebbségi nyelvű műsor leadása után államnyelven is leadják ugyanazt a műsor.¹³⁴ Ezen szabályok komoly többletköltséget jelentenek, anélkül, hogy ehhez az állam is hozzájárulna. Talán ennek is köszönhető, hogy nincs egyetlen kisebbségi nyelvű kereskedelmi tv adó Szlovákiában, csupán önkormányzati tulajdonban lévő társaságokról beszélhetünk, amik viszont kétnyelvűen sugároznak. A kisebbségek nyelvét ennek ellenére semmi sem védi, így az államnyelven sugárzott műsorokat sehol sem kell feliratozni vagy leadni kisebbségi nyelven.

A Perszlényi-ügyben¹³⁵ a párkányi televíziót büntette meg a Médiatanács 2012-ben az államnyelvtörvényre hivatkozással, mivel a sugárzás során a magyar nyelvű interjúalany által elmondottakat nem feliratozták szlovák nyelven. Pereszlényi Gyula, a TV vezetője bírósághoz fordult, amely az első olyan eset, amikor a büntetés kifizetése helyett a peres utat választották. A pert több fokon elveszítette, 2014 májusában pedig a Legfelsőbb Bíróság is helyt adott határozatában az addigi ítéleteknek. Ezen a tárgyaláson a Pereszlényi urat képviselő ügyvéd előadta a Szlovákiai Magyarok Kerekasztala Jogsegélyszolgálatát által készített kiegészítést, amely a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésekre utalt. Az LB ezzel egyáltalán nem foglalkozott, amely Szekeres Klaudia szerint az igazságos eljáráshoz való jog sérelmét is eredményezheti. A továbbiakban az ügyet a SzMK

¹³⁴ Államnyelvtörvény 5.§.

¹³⁵ Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megvalósult Alumni Nyári Egyetemen, 2014. július 31-én Szekeres Klaudia által tartott előadásban elhangzottak nyomán.



Jogsegélyszolgálat képviseli, aminek értelmében 2014 július végéig Szekeres Klaudia panaszt nyújt be a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságához, 2014 november végéig pedig Fiala-Butora János panaszt nyújt be a strasbourgi EJEB-hez.¹³⁶

Véleménynyilvánítás szabadsága¹³⁷ a panasz legszélesebb körű része, melynek megállapítása Szekeres szerint viszonylag egyszerű, hiszen e szabadságjog sérelmére az EJEB joggyakorlatában is több példa van. A büntetést az államnyelvtörvényre hivatkozással szabták ki, így a törvényes alap nem vitatható, viszont az arányosság vizsgálata a szubjektív nézőpontok megjelenését vonja maga után. A korlátozás célját a jogszabály nem mondja ki, a törvény egészéből viszont az derül ki, hogy az államnyelvet védi minden más nyelvvel szemben. Szekeres szerint a kisebbségek kiszolgáltatottabb helyzetére tekintettel az államnyelv védelme a kisebbségi nyelvekkel szemben fordított eszmeiséget képvisel. Az igazolható közérdek tekintetében megállapítható, hogy a panaszos nem az egyedüli forrása az információszerzésnek, mivel egy regionális televízióról van szó. Mindemellett az államnak van lehetősége és törvény biztosította eszköze, hogy az információáramlás követelményét más úton teljesítse, például az állami televízió és rádió. Az arányosság vizsgálata másik vetülete a vállalkozás szabadsága. Jelesül, hogy a vállalkozó tudja legjobban felmérni, hogy mire van szüksége a fogyasztóknak, illetve a reklámozó társaságoknak. A szabályozás értelmében a vállalkozó nem dönthet szabadon arról, hogy mit és hogyan akar eladni. Ez a szabályozás ugyanakkor indokolatlan előnyben is részesíti azon televíziókat, akik csak szlovákul közvetítenek, mivel őket nem terhelik a törvény által megszabott köteleességek. A reklámokkal kapcsolatban a törvény rákényszeríti a társaságokat, hogy államnyelven is reklámozzanak. A beadvány ezen felül épít a diszkrimináció tilalmára és az egyenlő bánásmód követelményére, amelyek szorosan ráépülnek az eddig tárgyaltakra.

¹³⁶ Az ügy bemutatása az alkotmánybírósági beadvány alapján történik, amelynek tartalma a strasbourgi beadvány lényegi részét is képezi majd.

¹³⁷ SzK Alkotmánya.: 26.cikkely (1), (2); EJEE: 10.cikk (1); PPJNE: 19.cikk (2)



6. Javaslatok: kiutak és lehetőségek az Európai Unión belül a kisebbségvédelem és nyelvi jogok tekintetében

Több lehetséges út rajzolódik ki előttünk a kisebbségek védelmére az EU-ban. Lehet egyrészt az uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítésén keresztül eredmények elérésére törekedni, illetőleg a jelenleg is meglévő gazdasági szabadságok,¹³⁸ uniós polgárság és kohéziós törekvések igénybevétele. Az előbbi egy hosszabb időintervallumban mérendő folyamat, viszont hosszabb távon erősebb jogi eszköz lenne, amely politikailag is éreztetné hatását. Ez magában foglalja gyengeségét is, vagyis hogy a politikai akarat meglététől függ, amire viszont jelenleg nem sok esély mutatkozik. A másik út, a gazdasági szabadságok, uniós polgárság és a kohéziós vagy regionális eszközök érvényesítése által alkalmazott jogvédelem, azokat „kimondatlanul” a kisebbségek védelmére történő alkalmazása, amely a jelen jogi és politikai keretek között is kézenfekvőbb megoldásnak tűnik. Ezen szabadságjogok indirekt módon érinthetik a kisebbségeket. Tawhida Ahmed felhívja rá a figyelmet, hogy ez a jövőben még kedvezőbb lehet a *'spill-over'* (túlsordulás) jelenségnek köszönhetően, példaként felhozva az EUSz 13. cikkének alapján elfogadott Faji Irányelv pozitív hatásait.¹³⁹ A két irány azonban nem zárja ki egymás. Véleményem szerint a második utat folyamatosan kell járnia a jogvédőknek, a meglévő eszközöket kihasználni a kisebbségek védelmére, még ha expressis verbis nem is arra szolgálnak. Mindemellett azonban úgy gondolom, hogy az uniós kisebbségvédelem folyamatos tematizálása mellett keresni kell a lehetőségeket egy kifejezett, összehangolt és átfogó uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítésére. Ennek kivitelezésére szintén két megoldást tárgyal a szakirodalom: egyrészt a nemzetközi kisebbségi normák beszivárgásával az uniós jogba,¹⁴⁰ másrészt egy uniós kisebbségi jogvédelem kialakításával.¹⁴¹ Tabajdi Csaba szerint nagyon kis eséllyel kerülne elfogadásra egy kötelező érvényű, átfogó uniós kisebbségvédelmi keretegyezmény. Szerinte a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Charta uniós jogrendjébe való beépítése lenne a követendő, indokolva ezt azzal, hogy bármely átfogó, újonnan megszületett dokumentum a politikai kompromisszumok eredményeképp gyengébb lenne az ET egyezményeinél.¹⁴² Személy szerint ezen utóbbi nézettel értek egyet. A nemzeti kisebbségek problémáira közösen, és a lehetőségekhez képest minél előbb, egy megfelelő tartalmú dokumentumban kéne megoldást

¹³⁸ Tawhida AHMED, 2011, 74-118.o.

¹³⁹ AHMED, Tawhida, 2011, 117-118.o.

¹⁴⁰ VOGEL Sándor, 2001, 50-86;

SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet, 1999

¹⁴¹ SZAJBÉLY Katalin - TÓTH Judit, 2002/2, 520-534.

¹⁴² TABAJDI Csaba: Európa kisebbségei egyesüljete!, 2009.



kínálni. Ennek megvalósítása sokkal életszerűbb egy már meglévő dokumentum által (az ET dokumentumait a tagállamok nagyobbik része már ratifikálta, így ez is az utóbbi megoldás mellett szól).

6.1. Az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi normáinak átültetése

A bővítéseknél nagyon fontos szerepe volt és lehet is az ET Keretegyezményének. „A Bizottság kiemelt figyelmet szentel az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményében lefektetett alapelvek tiszteletben tartásának,”¹⁴³ így elmondhatjuk, hogy a kisebbségvédelmi követelmény megítélésében irányadónak tekintette a Keretegyezmény ratifikálását és alkalmazását. A Keretegyezmény olyannyira hatással volt az uniós jogalkotásra, hogy az alkotmányozó Konventben is felmerült a csatlakozás az egyezményhez, ez azonban az EJE-hez való csatlakozással ellentétben elbukott. A Charta 51. cikkének (3) bekezdését értelmezve is arra juthatunk, hogy egy ilyen csatlakozás csak kiegészítené a jogvédelmet, a tagállamok ugyanis viszolyognak attól, hogy kisebbségvédelmi kérdésekben a "fejük felett szülessenek" uniós intézkedések.¹⁴⁴

Fel kell sorakoztatnunk azon érveket is, amelyek azt támasztják alá, hogy egyelőre a Keretegyezményhez csatlakozás irreális elvárás. Jelenleg nincs olyan egységes politikai akarat, ami a kisebbségek kollektív védelmét irányoznák elő, ehhez ugyanis az alapító szerződések módosítására lenne szükség, tekintve, hogy e szerződések jelenleg nem adnak felhatalmazást az uniónak a kisebbségvédelmi cselekmények fogantatására, így az ilyen egyezményhez csatlakozására sem. Másrészt a Keretegyezmény programnormáinak értelmezése nehéz lenne az Unió esetében, mivel e normák célok megfogalmazására születtek, konkrét megvalósítási mechanizmus nem részük. Harmadrészt a Keretegyezmény ellenőrző mechanizmusa a Miniszterek Bizottsága, mely az ET tagállamainak képviselőiből áll. Az ET és az EU tagállamok nem fedik egymást, így a nem EU tagok által történő uniós felügyelet jogfilozófia értelemben is arra ad okot, hogy a keretegyezmény átvételében kételkedjünk. Vizi Balázs szerint a Keretegyezmény csak akképpen jelenhetne meg az uniós jogban, ha azt a Bíróság az EUSZ 2. cikke esetében hivatkozási alapnak tekintené. Szerinte ennek legjobb indoka az lehet, hogy a Keretegyezményt a Bíróság a tagállamok közös

¹⁴³ Lásd: Viviane Reding választ a Bizottság részéről, 2001. május 15-én, Official Journal c 261E, 18 September 2001, 162.o

¹⁴⁴ VIZI Balázs, 2013, 70.o.



alkotmányos hagyományainak tekinti.¹⁴⁵ A Bíróság ugyanakkor soha sem hivatkozott a Keretegyezményre, de a 2. cikket sem értelmezte még ebben a megvilágításban. Vizi szerint az ET szerződések elvei és normái a Bíróság nyitotta "kis réseken" szivároghatnak át az uniós jogba. A Keretegyezményen felül az ET másik jelentős kisebbségvédelmi egyezménye, a Nyelvi Charta is nagyban hozzájárul a nemzeti kisebbségek védelméhez, így ezen egyezmény Keretegyezménnyel történő egyidejű uniós jog alá vonása lenne az ideális megoldás. Mindezek mellett pedig további nemzetközi normák és standardok egyfajta eszközrendszerként történő átvételét is boncolgatja a szakirodalom, amelyek hozzájárulhatnak az EU kisebbségi és alapjogi védelméhez.¹⁴⁶

6.2. A fogalmak tisztázása

Szükséges lenne egy olyan terminológia elfogadása, amely univerzálisan használható Európában. Ilyen univerzális fogalomnak jelenleg azért sincs meg a reális lehetősége, mivel rendkívül különböző egyes európai országok kisebbségekkel kapcsolatos felfogása és az erre alapuló alkotmányos berendezkedése. Sokkal fontosabbnak tűnik jelen pillanatban, hogy különbséget tegyünk az őshonos nemzeti kisebbségek és a bevándorló kisebbségek között. A kulcs az elhatárolásban a történelmi tényezők és az európaiság lehetne, azonban vitatható, hogy ezen elhatárolás mennyire sértené a diszkrimináció tilalmának elvét. Nagy-Britanniában és Svédországban például etnikai kisebbség alatt az Európán vagy legalábbis az EU határain túlról közelmúltban betelepült közösségeket értik.¹⁴⁷ E közösségekkel szemben teljesen más a többségi társadalom attitűdje, mint az őshonos, évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben, ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel. Szent-Iványi ennek okát abban látja (utalva Németország példájára, aki bár különbséget tesz a két kategória között, mégis tartózkodik a kisebbségi jogok kiterjesztésétől), hogy az európai államok félnek attól, hogy az őshonos kisebbségeknek juttatott jogokra idővel a bevándorló közösségek is igényt formálnak.¹⁴⁸ Véleményem szerint ez semmi esetre sem indokolhatja a kisebbségi jogok kiterjesztésétől való távolmaradást. A kulturális azonosságok az őshonos nemzeti kisebbségekkel lehet az alapvető gondolat a kérdés politikai megfontolása során, amely fogalmi elhatárolás bátrabb politizálásra sarkallhatja az európai szerveket is.¹⁴⁹

¹⁴⁵ VIZI Balázs, 2013, 71.o

¹⁴⁶ Bruno DE WITTE, 2009

¹⁴⁷ SZENT-IVÁNYI István, 2009, 84.o.

¹⁴⁸ SZENT-IVÁNYI István, 2009, uo..

¹⁴⁹ Vö. JUHÁSZ Hajnalka, 2012., 52.o.



6.3. Mit tehet Magyarország és a szlovákiai magyarok?

Magyarország már uniós tagállamként az európai politizálás és jogalkotás folyamatában felléphet a kisebbségek védelme érdekében, illetve a kisebbségi jogok legiszlatív kiterjesztése mellett. Ezen felül a tagjelölt országokkal kapcsolatban érhet el eredményeket, amely a közeljövőben Szerbia csatlakozása kapcsán merülhet fel. A magyar kormány a román csatlakozást megelőző időszakban nem tematizálta kellőképp a csatlakozási feltételek teljesítése tekintetében a kisebbségi jogokat. A fő érv az volt, hogy a csatlakozás majd önmagában segíti a külhoni magyarok helyzetét, azonban ez a hit egyértelműen hamisnak bizonyult.¹⁵⁰ Ezt elkerülendő Szerbia csatlakozásánál sokkal keményebben és határozottabban kell fellépnie a magyar kormánynak, amire már most is vannak utaló jelek.¹⁵¹ Egy tagállam „anyaországként való fellépése a bővítési folyamatban” érzékeny ügy, melynek fogadtatása sok szemponttól függ, így a kérdés méltányolhatóságától, a többi állam reakciójától, az érintett államok politikai súlyától és a kisebbségi probléma komolyságától is.¹⁵² A romániai csatlakozáskor elkövetett mulasztásokat el kell kerülni a jövőben, és határozottabban kell fellépnie a magyar államnak a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Mindezt az összes nemzeti kisebbség felé, következetesen kell megtenni, nem csupán a magyar kisebbség vonatkozásában, így az észrevételek és fellépés súlya is erősebb lehet.

A szlovák állam előreláthatólag nem fog sok követ megmozgatni az európai kisebbségvédelem érdekében, ezért a felvidéki magyar közösségnek kell fellépni az ügy érdekében. A civil szféra már az eddigiekben is tett komoly lépéseket. A Kétnyelvű Dél-Szlovákia mozgalom figyelemfelhívó akciókat hajtott végre a kétnyelvűség érdekében, mások¹⁵³ a pozitív attitűdre alapozva igyekeztek eredményeket elérni a kétnyelvűség tekintetében. A Szlovákiai Magyarok Kerekasztala az eddigiekben is hathatósan hozzájárult a szlovákiai magyarság szakmai érdekvédelméhez,¹⁵⁴ amivel nagyban segítette a politikai érdekérvényesítést is, legutóbb pedig egy angol nyelvű árnyékjelentés is született a szlovákiai magyarokat érintő problémákról.¹⁵⁵ A politikai szférának az elmaradásait ugyanakkor be kell hozni, és az európai nyitással, az európai nemzeti kisebbségeket tömörítő szövetségekkel összefogva szakmai munkát végezni a nemzeti kisebbségek jogainak kiterjesztése érdekében.

¹⁵⁰ VIZI Balázs, 2013, 120.o.

¹⁵¹ GYŐRI Enikő: A szerb kárpótlási törvény európai ügy, MTI, 2011.10.03.

¹⁵² VIZI Balázs, 2013. 121.o.

¹⁵³ www.fontosvagy.sk

¹⁵⁴ Például a kisebbségi minimum: <http://www.kerekasztal.org/2012/09/alairtak-a-kisebbségi-minimumot/>

¹⁵⁵ <http://www.kerekasztal.org/2014/09/a-szlovákiai-magyarok-kerekasztalanak-angol-nyelvu-arnyekjelentese/>



7. Konklúzió és befejezés

A kilencvenes években kialakult európai kisebbségvédelmi rendszerből a nemzeti és nemzetközi kényszerítő erő hiányzik, amely ezt a kormányokon számon kérné, és megvalósulásukat garantálná.¹⁵⁶ A nemzeti kisebbségi jogok terén jelenleg nincsenek általános érvényű és jogilag kötelező normák az EU-ban, ugyanakkor az európai uniós kisebbségvédelmi rendszer ennél jóval árnyaltabb. Az átfogó kisebbségvédelmi politika hiánya ellenére az EU fejlődése elősegítette a kisebbségbarát politikai keret alakulását. Ugyanakkor „az uniós alapelvek nem pótolhatják a közvetlen kisebbségvédelem megteremtését, a jogilag kötelező és ellenőrizhető normarendszer és ellenőrző mechanizmusok kialakítását,”¹⁵⁷ így mindenképpen szükséges egy átfogó uniós kisebbségvédelmi rendszer kialakítása. „Az Európai Unió kisebbségvédelmi politikáját a korábban említett két koncepcióra, az emberi jogokra, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére alapozta. Szerepét sokkal inkább a létező Európa Tanácsi normák szelektív átvételére összpontosította, mintsem saját normái megalkotására.”¹⁵⁸ Nem tudunk ugyanakkor elmenni az mellett, hogy az Unió a kisebbségi jogok és kisebbségvédelem területéről sokáig igyekezett látványosan kivonni magát. „Az európai integráció folyamata alapvetően egy, a szabad piaci verseny és egységes piac kiteljesítését célzó gazdasági együttműködést jelent, ezért a tagállamok vonakodnak az EU hatáskörének a politikai kiterjesztésétől, így a nemzeti vagy kulturális, nyelvi kisebbségek jogainak Unió-szintű megfogalmazásától is.”¹⁵⁹ Vizi szerint mivel EU tagállamok a nemzetközi kisebbségvédelem kérdésében nagyon eltérő nézeteket vallanak, ezért az EU keretei között bármilyen egységes és közös fellépés nehezen volt – és lesz – elképzelhető.¹⁶⁰

Bőven hagy kívánnivalót maga után a jelenlegi uniós kisebbségvédelmi rendszer. Elfogadhatjuk azon nézeteket, hogy más nemzetközi szervezet standardjai és rendszere – így például az Európa Tanácsé – hatékonyabban tudják védeni a nemzeti kisebbségek érdekeit az EU jelenlegi eszközrendszerénél. Ennek ellenére nem szabad elvetni az uniós kisebbségvédelem lehetőségét és eszközeit, hanem több figyelmet kell szentelni neki. A „csőelméletet”¹⁶¹ alapul véve az integráció bizonyos szintjének elérése után már nem belügy

¹⁵⁶ TABAJDI Csaba: Európa kisebbségei egyesüljete! 2009, 47.o.

¹⁵⁷ TABAJDI Csaba, uo., 2009, 48-49.o.

¹⁵⁸ GÁL Kinga, 2009, 73.o.

¹⁵⁹ VIZI Balázs, 2003, 37.o.

¹⁶⁰ VIZI Balázs, 2003, 38.o.

¹⁶¹ SZABÓ-LÁNCOS-GYENEY, 2012, 60.o.



a tagállam kisebbségjogi gyakorlata. Ezen potenciális lehetőségek miatt nincs okunk feladni a reményt, hogy a tagállamok között fokozatosan kiépülő bizalom és együttműködés majd kedvező légkört biztosíthat a kisebbségvédelmi kérdések átfogóbb felvetésére.¹⁶² Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben, hogy az uniós *acquis* megfelelő politikai akarat esetén kogens és kikényszeríthető normákat tartalmazhat, amelyek valódi megoldást jelenthetnének a kisebbségek problémáira. Tény, hogy ez a politikai akarat ma még távolinak tűnik, azonban véleményem szerint semmiképp sem elérhetetlen. Az imént említett folyamatokra ráerősíthetnek olyan külső tényezők, mint a külpolitikai helyzet, amely rákényszeríthetik az uniós jogalkotókat, hogy egy egységes közösség alakuljon ki, aminek viszont nagyon fontos eleme, hogy minden nép egyenrangúnak érezze magát saját hazájában. Ezen felül a tagállamokban uralkodó közhangulat is befolyásoló hatással lehet, így a skóciai függetlenségi népszavazás szoros végkimenetele, vagy a katalóniai függetlenségi törekvések, amelyek szintén arra készíthetik az uniós jogalkotókat, hogy rábídják a tagállamokat a kisebbségek jogainak bővítésére az államhatárok – és így az Unió fennhatósága alá tartozó területek¹⁶³ – megmaradása érdekében. „A kisebbségi jogok biztosítása a legjobb megelőzés: nem csak azért kell megadnunk, mert az megilleti az érintetteket – bár ez önmagában elég alap lenne – hanem azért is, mert megtagadásukért sokkal nagyobb árat kell fizetnünk.”¹⁶⁴ Mindaddig, amíg ez nem valósul meg, addig a „kis lépések politikájával” harcolhatnak a jogvédők és politikusok a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítéséért.¹⁶⁵

¹⁶² SZENT-IVÁNYI István, 2009, 82.o.

¹⁶³ A Bizottság véleménye arról, hogy ha a skóciai függetlenségi népszavazás győz, akkor Skócia elveszíti Uniós tagságát

¹⁶⁴ SZENT-IVÁNYI István, 2009, 89.o.

¹⁶⁵ ÓDOR Bálint, 2011. 14.o.



8. Irodalomjegyzék

1. FLACHBART Ernő: *System des internationalen Minderheitenrechtes* előszava.
2. VIZI Balázs: Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek, L'Harmattan Kiadó, 2013
3. Tawhida AHMED: *The Impact of the EU Law on Minority Rights*, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2011
4. Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségekért tanulmánykötet, EU-Ground Kft, 2009:
 - a. SZENT-IVÁNYI István, Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák
 - b. GÁL Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei
 - c. TABAJDI Csaba: Európa kisebbségei egyesüljete! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét?
 - d. TOGGENBURG, Gabriel N.: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban
 - e. TABAJDI Csaba: Sziszüphosz az Európai Unióban, Az európai uniós kisebbségvédelem ellentmondásai
5. KOVÁCS Péter: *A nemzetközi jog és kisebbségvédelem*, Osiris Kiadó, Budapest, 1996
6. Shuibhne, Niamh Nic [2002]: *EC law and minority language policy: Culture, citizenship and fundamental rights*. Kluwer Law International, New York
7. JUHÁSZ Hajnalka: *A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek*, Kántor Zoltán - Eplényi Kata (szerk): *Térvesztés és határtalanítás*. Lucidus, 2012
8. KARDOS Gábor: *Kisebbségek: konfliktusok és garanciák*, Gondolat Kiadó, Budapest, 2007
9. Leo WEISGERBER: *Sprachenrecht und europäische Einheit*. Westdeutscher Verlag, Köln, (1959)
10. Bertrand WÄGENBAUR: *Die Erweiterung der Union zwischen Sprachenvielfalt und Sprachlosigkeit*. EuZW, 2003



11. YVON Yannic: Sprachenvielfalt und europäische Einheit: Zur Reform des Sprachenregimes der Europäischen Union, Europarecht , 2003
12. VIZI Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek, Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában, Akadémia Kiadó, Budapest, 2003
13. ERNSZT Ildikó: Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban, Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2006
14. ÓDOR Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után (A Lőrincz Csaba-díj 2011.június 22-i átadásán a budapesti Boscolo New York Palotában elhangzott előadás szerkesztett változata)
15. SZABÓ-LÁNCOS-GYENEY: Az európai Unió jogi fundamentumai, Budapest, 2012
16. CZIKA Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után, In: <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf> ; Letöltés: 2014. október 16.
17. Will KYMLICKA, Christine STRAEHLE: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése, Kellék, 2004
18. A Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatalának tanulmánya: Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségeiről, Budapest, 2005
19. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Kisebbségvédelem az Európai Unióban – A Kisebbségvédelem Európában, Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megtartott nyári egyetemen elhangzott előadás, 2012.július 20., Piliscsaba
20. Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008-2010 (FRA Report)
21. Tawhida AHMED, Israel de Jesús BUTLER: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective, EJIL (2006), Vol. 17 No. 4, 771–801
22. Giorgio MAGANZA: The Lisbon Treaty: A Brief Outline, Fordham International Law Journal, June, 2008, Fifty Years of European Community Law, Part II
23. Laurent SCHEECK: The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights, ZaöRV 65 (2005), 837-885
24. Ingolf PERNICE: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights, The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?, Springer Wien New York 2008
25. Giandomenico MAJONE: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards, European Law Journal, Vol. 4, No. 1, 1998, 5–28.



26. Tobias LOCK: Th e ECJ and the ECtHR: Th e Future Relationship between the Two European Courts, Th e Law and Practice of International Courts and Tribunals 8 (2009) 375–398.
27. Bruno DE WITTE: International Law as a Tool for the European Union, European Constitutional Law Review, 5: 265–283, 2009
28. Iris CANOR: Primus Inter Pares. Who Is The Ultimate Guardian Of Fundamental Rights Ineurope? E.L. Rev. 2000, 25(1), 3-21
29. Andreas AUER: European Citizens’ Initiative, European Constitutional Law Review, 1: 79–86, 2005
30. FIALA-BUTORA János: A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában, Kántor Zoltán - Eplényi Kata (szerk): Térvesztés és határtalanítás. Lucidus, 2012
31. SZARKA László: A szlovák és a magyar nyelv státusa a dél-szlovákiai kétnyelvűség gyakorlatában, Magyar Tudomány 2009/11
32. FLACHBART Ernő: A Csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai, Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt, 1935
33. GYÖNYÖR József: Terhes örökség, Pozsony, Madách-Posonium, 1994
34. SZALAY Zoltán: Kisebbségi nyelvi jogok Szlovákiában az 1918-1968 közötti időszakban, in: Nyelvi jogok, A kisebbségi és nyelvi jogok helyzete Szlovákiában I., Jogsegélyszolgálat 2009-2011, Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2013
35. Szlovákiai Magyar Adatbank: SIMON Attila: Nyelvhasználati jogok, A normalizációról
36. GERENCSÉR Balázs: „Nyelvében él...”, Budapest: Szent István Társulat, 2009.
37. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A nyelvhasználat jogi szabályozhatósága, Magyar Tudomány, 2009
38. LANSTYÁK István: A nyelvi jogok Szlovákiában, Kalligram Könyvkiadó, 2000
39. LÁNCOS Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában, Jogelméleti Szemle 2012/3
40. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20.században. Budapest, 2003, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat
41. VOGEL Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, Európai Kisebbségvédelem-erdélyi nemzetiségpolitikák (Csíkszereda, Pro-Print , 2001) 50-86;



42. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségvédelmi célú átalakítására, Budapest, Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete, 1999
43. SZAJBÉLY Katalin - TÓTH Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban, Kisebbségkutatás, 2002/2, 520-534.
44. GYŐRI Enikő: A szerb kárpótlási törvény európai ügy, MTI, 2011.10.03.
45. FRIEDERY RÉKA: Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Doktori Értekezés, Győr, 2009

