



NEMZETKÖZI ÉS REGIONÁLIS TANULMÁNYOK



12.

*Nemzetpolitika
a gyakorlatban –
Kisebbségek helyzete,
jogai és védelme*

**Nemzetpolitika a gyakorlatban – Kisebbségek
helyzete, jogai és védelme**

SZTE ÁJTK NRTI

Szeged

2016.

Készült a Szegedi Tudományegyetem Állam- és Jogtudományi Kar
Nemzetközi és Regionális Tanulmányok Intézetében a Bethlen Gábor
Alapítvány támogatásával.

Szerkesztő: Szakács Ildikó Réka



BETHLEN GÁBOR
Alap

ISBN 978-963-306-483-2
ISSN 2064-4639

Nyomdai kivitelezés: Innovariant Nyomdaipari Kft.

Tartalomjegyzék

Előszó	5
Juhász Hajnalka: A nemzeti kisebbségek identitáshoz és az anyanyelvi oktatáshoz való jogának kérdésköre az Európa Tanács gyakorlatában	9
Kalmár Ferenc András: Az Európa Tanács „A nemzeti kisebbségek helyzete és jogai Európában” (Resolution 1985 /2014) című jelentésének háttere és jelentősége	21
Tóth Norbert: A működő kisebbségi területi autonómia nemzetközi jogi keretei az Európa Tanács dokumentumaiban	35
Vizi Balázs: Az Európa Tanács és a kisebbségek védelme	55
Ajánló	67
Báró-Farkas Csaba László: A nemzeti romaintegrációs stratégiák uniós keretrendszerének bemutatása	69
Báró-Farkas Margit Chiara: A feminizmus, mint eszméirányzat megjelenése, a nők jogai és magyarországi sajátosságai	93

Bukva Kármén: A kisebbségek helyzete Szerbiában – különös tekintettel a magyar kisebbségre 115

Dékány Alexandra: A magyar kisebbség helyzete Szlovákiában különös tekintettel a nyelvi jogokra 131

Hegedűs Krisztina: Magyar média a határon túl, és nemzet összetartó szerepe 151

Szaniszló Réka Brigitta: Az EU és az őshonos nemzeti kisebbségek védelme. 171

Előszó¹

A 19. és 20. századi államfejlődésének egyik jellemző vonása, hogy a multietnikus nagy birodalmak felbomlása nyelvileg és kulturálisan egységesebb kis- és közepes nagyságú államokat hozott létre. Az első világháború végén ez a folyamat tovább folytatódott. Ezen átalakulások alapvető motorja a nyelvi-etnikai és a politikai határok megfeleltetésére törekvő modern nacionalizmus volt, azonban az állam és nemzet sehol és sohasem fedte egymást teljesen. Ebből adódóan a kisebbségvédelem és a kisebbségpolitika az állami és az államközi politikában egyaránt kitüntetett szerepet kapott. Az első világháború győztes hatalmai közül elsősorban az Egyesült Államok szorgalmazta egy nemzetközileg szavatolt kisebbségvédelem kiépítését. „*Semmi sem rejt olyan veszélyeket a világ békéjére nézve – hangoztatta Woodrow Wilson amerikai elnök –, mint a bánásmód, melyet bizonyos körülmények között a kisebbségekkel szemben alkalmazhatnak.*” Azonban a rendszer, amelyet a békekonferencia kidolgozott, nem tisztázta egyértelműen, hogy az említett jogok a kisebbségi csoportokat, mint kollektív entitásokat illetik-e meg, avagy a kisebbségek tagjait, mint individuumokat.

A nemzeti kisebbségek védelme kapcsán fontos megemlíteni a Népszövetséget, amely 1920. január 10-én kezdte meg tevékenységét és alapvető szerve és legfőbb garانتálója lett az új kisebbségvédelmi rendszernek. Az a körülmény, hogy a vállalt kötelezettségek legfőbb garantzója

¹ Dr. Trócsányi László, egyetemi tanár, igazságügyi miniszter a 2015. április 30-i, a „Nemzeti kisebbségek jogainak védelme a nemzetközi jog tükrében” című konferencián elhangzott nyitóbeszéde.

11. Losoncz Alpár: Közzolgálatóság – kisebbség és többség. In: Ágoston Vilmos: Határon túli magyarság és a magyar közzolgálati média. Budapest, 2005.
12. Parászka Boróka: Mozaik – média: miért nem maradhat a közzolgálat nemzeti hatáskörben. In: Ágoston Vilmos: Határon túli magyarság és a magyar közzolgálati média. Budapest, 2005, 55-57.o.
13. Vincze László: Kétnyelvűség, média- és nyelvvalasztás.
http://www.mediakutato.hu/cikk/2008_04_tel/10_ketnyelvuseg_mediavalasztas/?q=hat%C3%A1ron+t%C3%BAli#hat%C3%A1ron+t%C3%BAli (Utolsó letöltés ideje: 2016. 05. 02.)

Szaniszló Réka Brigitta: Az EU és az őshonos nemzeti kisebbségek védelme¹

2013-ban Európa 39 államában 768.698.000 ember élt, melyből 86.674.000 valamilyen kisebbséghez tartozó személy. Az Európai Unió 27 tagállamában pedig 480.190.000 összes lakosból 42.306.000 személy valamilyen kisebbséghez tartozott.² Az EU 28 tagállamára bővülése Horvátországgal nem változtatott a kisebbségek arányán a teljes lakossághoz viszonyítva: az európai uniós polgárok közel 9 százaléka vallási, nyelvi, nemzeti, vagy etnikai kisebbséghez tartozó személy.

Van különbség kisebbség és kisebbség között? Az Európai Uniónak van befolyása tagállamainak kisebbségvédelmi politikáira? Mit gondolnak az emberek a kisebbségekről? Az EU-s polgárok szerint szükség van arra, hogy az EU hatáskörévé tegye a kisebbségvédelmet? Kérdőíves felmérés segítségével száz, véletlenszerűen kiválasztott magyar polgár körében tettem fel a kisebbségekre, ezen belül is az őshonos nemzeti kisebbségekre vonatkozó kérdéseimet.³

¹ Szaniszló Réka Brigitta nemzetközi tanulmányok mesterképzési szakos hallgató.

A dolgozat témavezetője: Prof. Dr. Korhecz Tamás, a Magyar Mozgalom társelnöke

² Vizi, 2013: 24.

³ A mintavétel nem reprezentatív.

1. Az őshonos nemzeti kisebbség fogalma

1.1. Szükséges, hogy a kisebbség fogalmának különböző aspektusait pontosan definiáljuk?

A kisebbség kifejezés gyűjtőfogalom, amelybe beletartoznak mind a nemzeti, mind az etnikai, mind a vallási, mind a nyelvi, továbbá a szexuális kisebbségek is. Miért is fontos pontosan elhatárolni ezeket a kifejezéseket egymástól? Azért, mert mindegyik csoport más és más problémákkal küzd, amelyekre más és más megoldási módszereket kell biztosítani nemzeti, illetve akár nemzetközi szinten is.

Szükséges, hogy a kisebbség fogalmának különböző aspektusait pontosan definiáljuk. Szükséges, hogy tudjuk, az egyes jogszabályok kire, mely csoportokra is vonatkoznak. Szükséges, hogy tisztázzuk, mely személyek tartoznak bele az egyes csoportokba. Szükséges, hogy átlátható, hatékony keretei legyenek a kisebbségvédelemnek.

A kérdőívekből az derült ki, hogy az embereknek ambivalens érzései vannak a kisebbségekkel kapcsolatban. Arra a kérdésre, hogy mi jut eszébe arról a szóról, kisebbség a leggyakoribb válaszok a cigány/roma, nemzetiség, etnikum, elkülönülés, hátrány, asszimiláció, kis létszám, bűnözés, kevesek több joggal, és a határon túli magyarok fogalmak voltak.

E tanulmány kizárólag a nemzeti kisebbségek, ezen belül is az Európában élő őshonos nemzeti kisebbségek problémáival, illetve az Európai Unióban rendelkezésre álló lehetőségeikkel, helyzetükkel foglalkozik. Ebből kifolyólag csak a nemzeti kisebbségek definiálási problémáit mutatom be.

1.2. A nemzeti kisebbség fogalmának meghatározási kísérletei Európában

Európában a definiálás egyik nehezítője az, hogy országról országra változik a nemzeti kisebbség-értelmezés. Nyugat-, illetve Közép-, és Kelet-Európában más és más értelmezés fűződik a nemzeti kisebbséghez. Nyugat-Európában egyre elterjedtebb az a nézet, hogy minden olyan személy az adott ország nemzeti kisebbségéhez tartozik, aki a második világháború (1939-1945) óta érkezett a térségbe, mint vendégmunkás, bevándorló. Ők képezik az ún. új kisebbségek csoportját. Míg Közép-, és Kelet-Európában ennél szűkebb értelemben gondolkodnak a nemzeti kisebbségekről: azon személyek, akik már hosszú ideje élnek az adott ország területén, de nem önszántukból érkeztek – mint az új kisebbség –, hanem a történelmi események következtében (pl. az első világháborút [1914-1918] lezáró békediktátumok) megváltozott határok miatt nem kerültek anyaországukba (kin-state). Ők alkotják az ún. autochton, őshonos, vagy hagyományos nemzeti kisebbségek csoportját.

Az Európai Unió definiálási kísérleteinek bemutatása előtt fontos említést tenni az Európa Tanács (ET, angolul: Council of Europe) keretében elfogadott kisebbségekkel kapcsolatos dokumentumokról. Az első kiemelendő dokumentum az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201. (1993) számú ajánlásának 1. cikke:

„Ezen Egyezmény céljának megfelelően a »nemzeti kisebbség« kifejezés valamely államhoz tartozó azon személyek csoportjára vonatkozik, akik:

- a. az adott állam területén élnek, és annak állampolgárai;
- b. régóta meglévő, szilárd és tartós kapcsolatot tartanak fenn az illető állammal;
- c. sajátos etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi ismertetőjegyekkel rendelkeznek;
- d. kellő létszámot képviselnek, bár számuk kisebb az illető állam vagy az állam egy térségének többi lakosához viszonyítva;

- e. arra törekednek, hogy együttesen megőrizték a közös identitásuk alapját képező kultúrájukat, hagyományaikat, vallásukat vagy nyelvüket.”⁴

Az 1201. (1993) számú ajánlás nem bír jogi kötőerővel, mégis rendkívül fontos dokumentum, mivel tartalmazza azokat az elemeket, amelyek alapján az egyes államok alkalmazzák a kisebbségvédelmi normákat.

Az első jellemző a területiség, azaz, hogy az adott állam területén élnek, és annak állampolgárai. A második az időbeliség, azaz régóta, hosszú ideje élnek már az adott országban. A harmadik a számszerűség, azaz számszerű kisebbségben vannak annak az országnak a nemzetalkotó többségével szemben, amelyben élnek. A negyedik pedig az identitás, azaz a csoport célja, hogy megőrizze identitását, mely eltér a többségi nemzetétől.

A kérdőív tartalmazott egy olyan kérdést: hogyan fogalmazná meg az őshonos nemzeti kisebbségek fogalmát. A kérdőívet kitöltők egyetemesen nem adtak teljes definíciót, viszont összesítve megtalálható az összes elem, melyet az ET 1201. sz. ajánlása is tartalmaz. A területiség jellemzője kapcsán egymással ellentmondó válaszok érkeztek. Egyfelől a válaszadók egy része úgy véli, hogy az tartozik az őshonos nemzeti kisebbségek közé, akik az adott terület eredeti lakosai, akik nem bevándorlók, akik határváltozások miatt kerültek másik országba. A válaszadók másik – kisebbik – része szerint pedig az őshonos nemzeti kisebbségek betelepült vagy betelepített népcsoport. Az időbeliség tekintetében egyhangú válaszokat adtak: hosszú ideje, régóta, több évszázada, több évtizede, több generáció óta, már az ország alapítása előtt is a térségben élő személyek. A számszerűség jellemzőt csak két válaszadó fogalmazta meg: a csoportosan és a kis létszámú kifejezéseket használták. Az identitás jellemzőt közel az összes kitöltő belefoglalta saját definíciójába: meg akarják őrizni identitásukat, más nyelvi,

4 Balázs – Ódor, 2006: 273.

kulturális, vallási, politikai jellemzőkkel bírnak, az államalkotó nemzetekhez tartoznak, illetve elválaszthatatlanok attól az országtól, melyben élnek.

Az ET 1201. sz. ajánlásába azonban beleférnek egy adott nemzet regionális formái, illetve a bevándorlók is. Az ő kizárásuk a nemzeti kisebbségek fogalmából az 1992. június 22-én elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájában történt meg:

„A jelen Karta vonatkozásában: »regionális vagy kisebbségi nyelvek« kifejezés alatt értendők,

- I. amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és
- II. amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit.”⁵

A Nyelvi Karta idézett cikke explicite kimondja, hogy sem az adott nemzet regionális formái, sem a bevándorlók nem tartoznak a nemzeti kisebbségek körébe.

Az Európa Tanács harmadik dokumentuma, melyet ki kell emelni a nemzeti kisebbségek kapcsán, az az 1995-ös Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről. A kisebbségi jogok területén ez volt az első jogilag kötelező érvényű, multilaterális dokumentum, amely azonban nem tartalmaz pontos definíciót a nemzeti kisebbségekre vonatkozóan, valamint több európai uniós tagállam nem ratifikálta a mai napig sem (pl. Belgium, Franciaország, Görögország).

5 U.o.: 261.

1.3. Az EU-nak létre kellene-e hoznia saját nemzeti kisebbségi fogalmát?

Az Európai Unió egyik hivatalos dokumentumában sem fogalmazta még meg, mit is jelent – számára – a nemzeti kisebbség kategóriája. Ez pedig minden szinten zavarokat okoz. Zavart okoz a legfelsőbb szinten: a törvényhozásban, a törvényalkalmazásban. Zavart okoz a legalsóbb szinten is: az állampolgárok között. A kérdőívet kitöltők is érezték mit is takar az őshonos nemzeti kisebbségek fogalma, ennek ellenére a válaszadók 42 százaléka a romákat is ebbe a kategóriába sorolta. További 5 százalék szerint a németországi törökök, és 4 százalék szerint a magyarországi kínaiak is őshonos kisebbségek. Annak ellenére tettek így, hogy a válaszadók 90 százaléka úgy nyilatkozott, hogy van különbség egy őshonos nemzeti kisebbséghez tartozó személy, egy bevándorló és egy roma között.

A szubszidiaritás elvének megfelelően, ha az állampolgárok szintjén tisztázni tudnánk a fogalmi különbségeket, könnyebb lenne uniós szinten is megfogalmazni egy definíciót, melyet minden állam, nemzet képes lenne elfogadni. A mintavétel eredménye alapján a megkérdezettek 90 százaléka teljes mértékben egyetért azzal, hogy ma foglalkozni kell kisebbségi kérdésekkel. Ez alapján a lakosok hajlandók lennének foglalkozni a témával.

Az nem lenne kielégítő megoldás, ha az Európai Unió más nemzetközi szervezetek meghatározását próbálná meg magáévá tenni. Mivel az ezzel a témával foglalkozó nemzetközi szervezetek – Európa Tanács, az Egyesült Nemzetek Szervezete (ENSZ, angolul: United Nations) – meghatározásai pontatlanok, melyek ismét csak problémákat hoznának, nem pedig megoldást.

2. Kisebbségvédelem az Európai Unióban

Az Európai Uniónak nincs jogilag kötelező erejű kisebbségvédelmi rendszere. Felmerülhet a kérdés, hogy szükség van-e egyáltalán európai szintű szabályozásra. Elegendő lenne-e, ha az EU átvinné az Európa Tanács Nyelvi Chartáját és Keretegyezményét és jogilag kötelezővé tenné saját keretein belül? Vagy hatékonyabb kezelési módszer lenne, ha a kisebbségpolitika tagállami keretek között maradna?

Szükség van a változtatásra, hiszen láthatjuk, hogy a kisebbségi ügyek, a nemzeti identitással kapcsolatos problémák nem oldódnak meg, nem tűnnek el csak azért, mert demokratikus kontextusban vannak. Sőt, az 1990-es évek közép- és kelet-európai rendszerváltozásait követően újra előtérbe kerültek a kisebbségi ügyek, mivel amíg a különböző nemzetek feje felett ott volt egy elnyomó hatalom az ellen küzdöttek, közösen. Amint ez a hatalom kilépett a látókörükből, újra előtérbe kerültek a különböző nemzetiségi, etnikai eltérések. Ekkor vált ismét fontos kérdéssé, hogy mennyire képes együttműködni a többségi nemzet az ország kisebbségeivel.

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz.) 2. cikke beemelte az Unió alapértékei közé a kisebbségekhez tartozó személyek jogait:

„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”⁶

Ez a cikkely óriási jelentőséggel bír, hiszen ez az első olyan európai uniós, jogi kötelező erővel bíró dokumentum, amely tartalmazza a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartását.

⁶ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata. http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf (utolsó elérés: 2016. április 21.)

Az Európai Unió ezzel nem hozott létre új hatáskört, hanem csak arra kötelezi magát és a tagállamokat, hogy a már meglévő hatáskörökön belül szükséges figyelembe venni a kisebbségi jogokat, mint értéket. Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ.) világosan leírja az EU kizárólagos hatásköreit (3-6. cikk), amelyek között nem szerepelnek a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak szabályozása, védelme. Továbbá nem jelenik meg sem a megosztott hatáskörök, sem pedig a támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések között. Ez azt jelenti, hogy az Európai Uniónak nincs konkrét joga ahhoz, hogy beleszóljon az egyes tagállamok kisebbségpolitikájába. Ez hozzájárul ahhoz, hogy a kettős mérce továbbra is fennmaradjon.

Nagy jelentőséggel bír azonban az, hogy az EUSz. 7. cikkének (1) bekezdése szankciót helyez kilátásba azon tagállamokra vonatkoztatva, amelyek megszegik az EUSz. 2. cikkében foglalt értékeket.

„(1) A Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indoklással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. Mielőtt ilyen megállapítást tenne, a Tanács meghallgatja a kérdéses tagállamot, és ugyanezen eljárásnak megfelelően ajánlásokat tehet neki.”⁷

Miután az Európai Tanács megállapította, hogy az adott tagállam súlyosan és tartósan megsérti az EUSz. 2. cikkében foglaltakat, a Tanács minősített többséggel úgy dönthet, hogy

„...a kérdéses tagállamnak a Szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az e tagállam kormányának képviselőjét a Tanácsban megillető szavazati jogokat.”⁸ Az EU akkor is szankciót róhat ki az EUSz. 2. cikkének megsértéséért, ha az adott érték védelme tagállami hatáskörbe tartozik. Azaz, ha egy tagállam megsérti

⁷ U. o.

⁸ U. o.

a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmére vonatkozó értéket, akkor az Unió az idézett módon dönthet úgy, hogy felfüggeszti az adott tagállam Szerződésekből fakadó jogait.

2.1. Kisebbségvédelmi mechanizmusok az Európai Unióban

2.1.1. Az európai uniós polgárok jogai

Az európai uniós kisebbségvédelmi mechanizmusok között elsőként az uniós polgárok jogait kell kiemelni. Ezen belül is az európai uniós polgárok szabad mozgásának lehetőségét az Európai Unió területén belül. Ez nem konkrétan a kisebbségeket vagy a nemzeti kisebbségeket védi, viszont amennyiben ők is európai uniós állampolgárok, és az anyaországuk is az Európai Unió egyik tagállama, lehetőségük van arra, hogy bármikor, szabadon az anyaországukba látogathassanak, ott tanuljanak, dolgozzanak, éljenek.

A szabad mozgás lehetősége az egyenlő bánásmód elvét hivatott elősegíteni. Ennek a szabadságnak a megvalósulása rendkívüli módon megkönnyítette az Európai Unión belül az anyaország és a nemzeti kisebbségek kapcsolattartását.

2.1.2. A diszkrimináció tilalma

A diszkrimináció, azaz a hátrányos megkülönböztetés tilalma az Európai Unióban először az Amszterdami Szerződésben (1999) jelent meg. Ekkor az Európai Közösséget létrehozó Szerződés (EKSz.) 13. cikke, ma pedig az EUMSZ. 19. cikke tartalmazza.

„A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen,

fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.”⁹

A szerződés nem a nemzeti, hanem az etnikai kisebbségek védelméről beszél a diszkrimináció tilalma kapcsán. Azonban implicit módon beleértendő a nemzeti kisebbségek védelme is, mivel az egyes tagállamok másképp gondolkodnak a nemzeti, illetve etnikai kisebbség fogalmairól. Nem minden országban jelölnek különböző kategóriát az etnikai és a nemzeti kisebbség fogalmak – vagy azért, mert az adott országban nincs nemzeti kisebbség, vagy politikai megfontolásokból. Azon országokban, ahol van mind nemzeti, mind etnikai kisebbség is, a fogalmak tisztázatlansága zavart okozhat a jogszabályok mind átültetése, majd pedig alkalmazása terén.

2.1.3. Az Alapjogi Charta és az Alapjogi Ügynökség

Az Európai Unió Alapjogi Chartája egy alapjogokat tartalmazó katalógus, mely jogerőre való emelkedése után¹⁰ bírósági hivatkozás alapját is képezheti. A Charta 21. cikke a legfontosabb a kisebbségi jogokat illetően. A megkülönböztetésről szóló 21. cikk (1) bekezdése a következőket mondja:

„Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”¹¹

Az EUSz. 2. cikkében foglaltak mellett, ez a másik olyan uniós primer jogforrási rendelkezés, amely a kisebbségekre utal. Azonban a Charta idézett cikke pontosít az Európai Unióról szóló szerződéshez képest,

⁹ U. o.

¹⁰ 2009. december 1.

¹¹ Az Európai Unióról szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata. http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf (utolsó elérés: 2016. április 21.)

hiszen itt nem általánosságban a kisebbségekről ír, hanem a nemzeti kisebbségekről.

Az Európai Unió Tanácsa a 2007. február 15-i 168/2007/EK rendeletével létrehozta bécsi székhellyel, a Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontjának (European Monitoring Centre on Racism and Xenophobia – EUMC) jogutódjaként az Európai Unió Alapjogi Ügynökségét (European Union Fundamental Rights Agency – FRA). Az Alapjogi Ügynökség célja, hogy segítsen, tanácsokat adjon a tagállamoknak azon uniós jogok végrehajtása során, melyek az alapvető jogokra vonatkoznak. Az Alapjogi Ügynökségnek nincs felhatalmazása arra, hogy egyéni panaszokat is megvizsgáljon.

Az Alapjogi Ügynökség kisebbségi jogokkal kapcsolatos javaslatai jogilag nem kötelező erejűek. Azonban az a tény, hogy az Ügynökség független szakértőkkel dolgozik, illetve szorosan együttműködik mind az Európa Tanáccsal, mind az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezettel növelheti ezen ajánlások politikai súlyát.

2.1.4. A polgári kezdeményezés

A polgári kezdeményezést az EUSz. 11. cikkének (4) bekezdése vezette be. Arról, hogy milyen feltételek mellett lehet polgári kezdeményezést indítani az EUMSz. 24. cikke rendelkezik. Azt a rendeletet¹², amely szabályozza a polgári kezdeményezés feltételeit 2011. február 16-án fogadták el.

A 211/2011/EU-rendelet értelmében az Európai Unió tagállamainak legalább egynegyedéből – azaz minimum 7 különböző tagállamból – érkező, legalább egymillió állampolgár felkérheti az Európai Bizottságot arra, hogy egy olyan témában új jogszabály-tervezetet nyújtson be, amely az Európa Unió hatáskörébe tartozik. A polgári kezdeményezés szervezője egy bizottság, mely tagjai legalább az EU hét különböző tagállamából származó természetes személyek. A szervezőnek egy éve

¹² 211/2011/EU-rendelet

van, hogy összegyűjtse a megfelelő támogatói nyilatkozatokat. Mielőtt azonban az aláírásgyűjtés elindulhatna, a szervezőnek kérelmeznie kell, hogy a kezdeményezésüket vegyék nyilvántartásba az Európai Unió egyik hivatalos nyelvén, abban az online nyilvántartási rendszerben, amelyet az Európai Bizottság biztosít. Ezt követően a Bizottság számára két hónap áll rendelkezésre, hogy döntsön arról, hogy elindulhat-e az aláírásgyűjtés, vagy sem. Ebben a döntésben két szempontot kell figyelembe vennie. Először is, hogy a kezdeményezés olyan ügyszor kapcsolódik-e, ahol szükséges lehet uniós szintű szabályozásra, másodszor pedig, hogy az ügy az Európai Bizottság hatáskörébe tartozik-e. Ha a Bizottság rábólint a kezdeményezésre, indulhat az aláírásgyűjtés. Amikor az aláírók száma eléri a háromszázezret, akkor a Bizottság még egyszer ellenőrzi a petíciót a fent leírt szempontok alapján. Miután összegyűlt az egymillió aláírás, a Bizottságnak három hónapja van, hogy megvizsgálja a petíciót, és, hogy döntsön: benyújt-e az Európai Parlamentnek és a Tanácsnak jogszabály-tervezetet, avagy sem.

A Bizottság vizsgálati szempontjaiból kikövetkeztethetjük, hogy egy kisebbségi jogokkal foglalkozó polgári kezdeményezés nem menne át az Európai Bizottság szűrőjén, mivel a kisebbségi jogok védelme nem uniós hatáskör, sőt nem is a megosztott hatáskörök, de még a támogató, összehangoló és kiegészítő intézkedések közé sem tartozik.

2.1.5. A megerősített együttműködés

A megerősített együttműködést az Amszterdami Szerződés (Amsterdam Treaty) vezette be, azonban a Lisszaboni Szerződés módosította: ma már jóval könnyebb megerősített együttműködést létrehozni, mint a 2000-es évek elején volt. A megerősített együttműködésről az EUSz. 20. cikke rendelkezik.

A megerősített együttműködésben részt venni kívánó tagállamoknak a Bizottsághoz kell kérelmet beadniuk, melyet a Bizottság akár el is utasíthat, ha úgy ítéli meg, hogy a kérelem nem fér bele sem a megosztott hatáskörökbe, sem a támogató, összehangoló és kiegészítő

intézkedésekbe. A megerősített együttműködés esetében is – mint, ahogy a polgári kezdeményezésnél – a nyelvi jogok területére kellene koncentrálni, hiszen itt nagyobb eséllyel jöhetne létre együttműködés, mint, ha a kisebbségi jogok egészével akarnának foglalkozni.

A kérdés az, hogy meglebbe-e a kilenc ország ahhoz, hogy létre lehessen hozni a megerősített együttműködést egy adott nemzeti kisebbségi kérdésben. Az Európai Unió tagállamai rendkívül megosztottak ebben a kérdésben. A mai napig van olyan tagállam – Görögország, Franciaország –, amely el sem ismeri a nemzeti kisebbségek létezését. Észtországban és Lettországon problémás az orosz kisebbség helyzete, ugyanúgy, mint Szlovákiában és Romániában a magyar kisebbségé. Továbbá az is gondot okoz, hogy Litvánia asszimilálni kívánja lengyel nemzeti kisebbségét. Tehát, ezek az országok semmiképpen nem támogatnának egy kisebbségvédelmi megerősített együttműködést. A skandináv államok: Finnország és Svédország – szolidaritva a balti államokkal – szintén nem vennének részt egy ilyen projektben, akárcsak Nagy-Britannia, Hollandia vagy Németország sem, nagy bevándorló közösségük miatt. Spanyolország sem támogatna egy ilyen kezdeményezést, hiszen már így is küzd a katalán, illetve a baszk szecessziós mozgalmakkal, nem öntene olajat a már amúgy is lobogó tűzre.

Mely országok maradtak? Magyarország mellett még ki támogatná egy ilyen megerősített együttműködés létrehozását? Olaszország, ahol már van példa jól működő kisebbségi probléma kezelésére: Dél-Tirol. Ausztria, az Olaszországban élő osztrák kisebbség miatt: Dél-Tirol. Szlovénia, mely területén szintén élnek kisebbségek, még, ha nem is túl népesek. Szóba jöhet még Bulgária, török kisebbségének helyzetének rendezése miatt, Ciprus szintén török „problémával” küzd, Málta, ahol angol ajkú kisebbség él, illetve még Csehország is, német ajkú kisebbségével. A kilencedik helyre „beugorhatna” esetleg Portugália, Írország vagy Luxemburg.

Ha össze is állna egy ilyen formáció, lenne-e egyáltalán értelme a munkájuknak? Hiszen a megerősített együttműködésben részt vevő államok csak saját magukra tekintve hozhatnak kötelező érvényű

döntéseket. Olyan országokról beszélünk, amelyeknek már van saját, jól működő kisebbségvédelmi rendszere. Lenne értelme. Komoly politikai üzenetet hordozna, mégpedig azt, hogy az Európai Unió nem mellőzheti tovább a kisebbségi jogok kérdését. Másrészt egy ilyen „kiskörű” szabályozás jó ugródeszka lehetne egy európai szintű szabályozásnak. Harmadrészt pedig, azon tagállamokban, amelyek rendelkeznek kisebbségvédelmi rendszerrel sem egyforma a szabályozás, így biztos, hogy lennének olyan kisebbségek, akiknek hordozna magában újdonságot a megerősített együttműködés keretében létrehozott normarendszer.

2.1.6. A nyílt koordinációs együttműködés

A nyílt koordinációs mechanizmus hasonlóan a megerősített együttműködéshez, nem minden EU-tagállam bevonásával történik, egy laza, kormányközi együttműködési forma. A nyílt koordinációs együttműködés a soft law kategóriájába esik. Egyik nagy előnye, hogy ezzel a módszerrel a tagállamok ki tudják kerülni a hosszadalmas uniós jogalkotási folyamatot, és saját felelősségi körükben tudnak intézkedéseket hozni, hogy elérjék a közösen kitűzött célt.

A nyílt koordinációs együttműködés létrehozásának első lépése az, hogy az együttműködni kívánó tagállamok megegyeznek egy közös célban, stratégiai döntést hoznak. A kisebbségvédelem területén már itt problémák adódhatnak: a tagállamok meg tudnának-e állapodni egy konkrét témában, melyet ezt követően az Európai Bizottság elé terjesztetnének. Ha sikerülne közös célkitűzést felállítani, a Bizottság vezérlő elveket, illetve cselekvési terveket hozna létre, melyek alapján az együttműködni kívánó tagállamok elérhetnék a kitűzött céljukat. A tagállami jóváhagyásokat követően pedig az együttműködni kívánó országok nemzeti, vagy – a szubszidiaritás elvének megfelelően – regionális szinten ültetnék át a cselekvési terveket a gyakorlatba.

2.1.7. Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek frakcióközi csoportja

Az Európai Parlamentben létrehozhatóak olyan tematikus frakcióközi munkacsoportok (intergroups), amelyek olyan témákban folytatnak informális tárgyalásokat, amelyek túlmutatnak az EP-frakciók politikai határain. Jelenleg huszonnyolc hivatalosan bejegyzett munkacsoport működik az Európai Parlamentben.

A kisebbségi munkacsoport már az 1980-as évektől kezdődően létezett, ám ekkor még csak a regionális és kisebbségi nyelvek védelmére helyezte a hangsúlyt. Az 1990-es évek közepétől, amikor is világossá vált, hogy a rendszerváltozáson átesett közép- és kelet-európai államok valóban csatlakozni fognak az európai integrációhoz, a kisebbségi munkacsoportnak nyitnia kellett a nemzeti kisebbségek ügye felé is, hiszen ez a térség kimondottan „problémás” e tekintetben. Ez a törekvés 2004-ben intézményesült, amikor Tabajdi Csaba vezetésével megalakulhatott a Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek frakcióközi csoportja.

A munkacsoport célja, hogy képviselje mind a nemzeti kisebbségek, mind az alkotmányos régiók, mind pedig a regionális és kisebbségi nyelvek érdekeit az európai politikában. Mivel egy munkacsoport csak nem hivatalos üléseket tarthat, kérdéses, hogy valóban mennyire képes nyomást gyakorolni az európai döntéshozókra. Pozitívum, hogy az EP jelenlegi 8 frakciója közül – a Szabadság és Demokrácia Európája képviselőcsoporton (Europe of Freedom and Direct Democracy – EFD) kívül – mindegyik politikai csoport, illetve az EU 28 tagállamából 18 ország állampolgárai képviseltetik magukat a kisebbségi munkacsoportban, bár a román állampolgárságú tag – Sógor Csaba – magyar származású.

Jelenleg 3 társelnök irányítja az intergroup munkáját: a magyar Gál Kinga, az észt Jordi Sebastià, illetve a finn Nils Torvald.

2.2. Kisebbségvédelem az EU-ban a csatlakozás folyamatában és a csatlakozás után

Mi a legfőbb ellentmondása az Európai Unió kisebbségpolitikájának? Az, amit úgy nevezünk, hogy kettős mérce. Ez röviden azt jelenti, hogy EU nem ugyanazt várja el a régi és az új tagállamoktól a kisebbségvédelem területén.

1993-ban az Európai Tanács koppenhágai ülésén felvételi követelményként fogalmazta meg a kisebbségi jogok tiszteletben tartását, azonban ezzel az EU egy olyan dolgot akar számon kérni a tagjelölteken, illetve az új tagállamokon, amit a régi tagállamoktól sosem várt el. Továbbá a csatlakozást követően már az új tagállamokon sem ellenőrzi azt, hogy betartják-e a kisebbségi jogokat vagy sem. Felmerül a kérdés, hogy a csatlakozás során a kisebbségi kérdés, a kisebbségpolitika nem az adott állam belügye, de amint csatlakozott az EU-hoz ismét „azt csinál, amit akar”?

Ez a kettős mérce véleményem szerint abból fakad, hogy az EU nem képes egy saját normarendszert létrehozni a kisebbségi jogokat illetően. A káosz, következetlenség, széttagoltság szavakkal lehetne a legszemléletesebben leírni azt, ami jellemzi az EU-t ezen a területen. A kisebbségvédelem területén is össze kellene hangolni a tagállami politikákat, ennek eléréséhez pedig arra lenne szükség, hogy az Európai Unió felvegye a kisebbségek ügyét törvényalkotási hatáskörei közé. Ez a közeljövőben nem fog megvalósulni, mert ahhoz, hogy az EU bővíthesse hatásköreit, szükség lenne az összes tagállam egyhangú jóváhagyására, ami ennél a kérdésnél nem lenne meg, a tagállami érdekellentétek miatt a kisebbségi kérdések terén. Azok az országok utasítanák el ezt a kezdeményezést, amelyekben olyan nemzeti kisebbségek élnek, akiknek rendezetlen a helyzetük. Például Lettországból még ma is az oroszok egy része hontalan, mert Lettországból élnek már generációk óta, de orosz az anyanyelvük, ezért a Szovjetunió felbomlását követően nem kapták meg sem az orosz, sem a lett állampolgárságot.

Az is bizonytalan, hogy melyik uniós intézménynek kell, kellene foglalkoznia mind az őshonos kisebbségek, mind a romák, mind az új kisebbségek problémáival. Az EU a csatlakozási folyamat során, a már említett koppenhágai kritérium bevezetésére, betartatására, ellenőrzésére átvette az Európa Tanács norma- és ellenőrzőrendszerét, azonban sem az Európai Parlament, sem az Európai Bizottság (European Commission), sem az Európai Unió Tanácsa (Council of the European Union) nem önálló területként kezelik ezeket a kisebbségi ügyeket. A csatlakozási folyamat során sem nyitnak külön aktát a kisebbségi jogoknak, hanem az igazságügy, alapvető jogok fejezetben tárgyalnak róluk.

Ezek ellenére miért mondhatjuk mégis azt, hogy az Európai Unió lehetne a legalkalmasabb a kisebbségi problémák kezelése terén? Ennek két oka van. Az első ok az európai identitással van összefüggésben. Mivel európaiak vagyunk, ezért vannak közös értékeink, közös a történelmi múltunk, közös érdekekkel rendelkezünk, még ha ezek az értékek, érdekek nem is fedik teljesen egymást, akkor is léteznek. És, ha a közös értékek közé felvesszük a kisebbségek védelmét is, akkor az sokkal nagyobb valószínűséggel fog megvalósulni, mintha egy kevésbé értékazonosságon alapuló nemzetközi szervezet próbálna ezzel. Már csak az a kérdés, hogy valóban létezik-e európai identitás.

Másrészt az *acquis communautaire*, a közösségi joganyag olyan cogens és kikényszeríthető normákat is tartalmazhat, amelyeket főszabály szerint a tagállamok bíróságainak is alkalmazniuk kell. Mulasztás esetén pedig a sértett személyek, vagy intézmények az Európai Bírósághoz (Court of Justice of the European Union) fordulhatnak. Persze ehhez szükség lenne a megfelelő politikai akaratra, ami jelenleg még nincs meg.

De miért nincs meg? Nem csak egyes tagállamok – például az Egyesült Királyság, Románia, Spanyolország –, hanem az EU politikai elitjének egy része is fél attól, hogyha kiterjesztik a kisebbségi jogokat, akkor az szeparatizmusba fog torkollni. Ezekre az aggályokra azonban számos ellenpéldát, pozitív modellt tudunk hozni.

A Finnországhoz tartozó Åland-szigeteken élő svédajkú finn állampolgárságú lakosság széleskörű autonómiával rendelkezik, ennek ellenére – vagy épp pont ezért – nem akarnak elszakadni Finnországtól. Ugyanez a helyzet Dél-Tirolban, ahol az Olaszországban „rekedt” osztrákok nem akarnak egyesülni Észak-Tirolal Ausztria keretein belül, annak ellenére, hogy szorosak az anyaországhoz fűződő kapcsolatok. Az Egyesült Királyságban az utóbbi pár évtizedben végbe ment a walesi nyelv revitalizációja, melynek egyenes következménye a walesi identitás megerősödése. Az angolok ezt a törekvést el is nyomhatták volna, de ehelyett nyelvtörvényben rögzítették a walesi nyelv használatának jogát. Ezek alapján inkább azt láthatjuk, hogy ha a kisebbségek megkapják az őket megillető jogokat, nem feltétlenül akarnak majd saját államot is alapítani, vagy visszatérni anyaországukba.

3. Záró gondolatok

A kérdőívre válaszolók 62 százaléka szerint szükség van egy európai szintű, egységes kisebbségvédelmi politikára. A kisebbségek ügye, a kisebbségvédelem nem egy olyan szakpolitikai terület, melyet a tagállamok elszeparáltan egymástól képesek lennének kezelni. A jelenleg rendelkezésre álló EU-s vívmányok is képesek lennének már előmozdítani a nemzeti kisebbségek helyzetét – gondoljunk csak a szubszidiaritás elvéhez köthető határ-menti együttműködés lehetőségéről, mely azt jelenthetné, hogy az egyes nemzeti kisebbségek, akik határváltoztatások miatt kerültek egy másik ország területére, együttműködhetnek anyaországukkal, így elősegítve identitásuk megőrzését –, de az eltérő tagállami érdekek, akaratok miatt még ezeket sem veszik igénybe.

A kérdőíves felmérés során megkérdezettek 64 százaléka nyilatkozott úgy, hogy szükséges speciális jogokat biztosítani az őshonos nemzeti kisebbségeknek, míg 26 százalék mondta azt, hogy nem. A mellette érvelők a kulturális identitás megőrzésének fontosságát hangsúlyozták,

de csak azért, mert az őshonos nemzeti kisebbséghez tartozók nem bevándorlók. Az ellene érvelők szerint pedig mindenkire azonos jogoknak kell vonatkoznia, különben ez feszültségekhez vezethet a társadalmon belül. Véleményem szerint ez a kettősség teljes mértékben igaz az Európai Unióra is. Hasonlóan egy emberi lényhez nem tudja eldönteni, mi lenne a legjobb megoldás.

Amíg a tagállamok félnek attól, hogy nemzeti kisebbségek visszaélnének a nekik adott jogokkal, „fellázadnának” az ország ellen, addig nincs esély arra, hogy európai szinten, sőt nemzeti szinteken is rendeződjön a nemzeti kisebbségek helyzete.

4. Irodalomjegyzék

1. Balázs Katalin – Ódor Bálint (szerk.) (2006): A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Nemzetközi Forrásai. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
2. Bíró Gáspár (2009): Őshonos kisebbségek, menekültek, menedéket kérők, migránsok. In: Tabajdi Csaba (szerk.): Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségekért. Budapest, EU-Ground Kft.
3. Gál Kinga (2009): A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei. In: Tabajdi Csaba (szerk.): Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségekért. Budapest, EU-Ground Kft.
4. Győri Szabó Róbert (2006): Kisebbség, autonómia, regionalizmus. Budapest, Osiris Kiadó.
5. Horváth Zoltán (2011): Kézikönyv az Európai Unióról. Budapest, HVG-ORAC Lap- és Könyvkiadó Kft.
6. Kántor Zoltán (szerk.) (2013): Nemzetpolitikai alapismeretek. Budapest, Nemzeti Közszerzési és Tankönyv Kiadó.
7. Szent-Iványi István (2009): Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák. In: Tabajdi Csaba (szerk.):

- Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségekért. Budapest, EU-Ground Kft.
8. Tabajdi Csaba (2009): Európa kisebbségei egyesüljétek! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét? In: Tabajdi Csaba (szerk.): Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségekért. Budapest, EU-Ground Kft.
 9. Tabajdi Csaba (2009): Sziszüphosz az Európai Unióban. Az európai uniós kisebbségvédelem ellentmondásai. In: Tabajdi Csaba (szerk.): Pro minoritate Europae – Az európai kisebbségekért. Budapest, EU-Ground Kft.
 10. Vizi Balázs (2013): Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek. Budapest, L'Hartmann Kiadó.
 11. A Tanács 168/2007/EK rendelete az Európai Unió Alapjogi Ügynektségének létrehozásáról, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/?uri=celex:32007R0168> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 12. About the FRA, <http://fra.europa.eu/en/about-fra> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 13. Az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HU/TXT/PDF/?uri=CELEX:02011R0211-20131008&from=HU> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 14. Az európai polgári kezdeményezés, <http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 15. Az Európai Unióról szóló szerződés egységes keretbe foglalt változata, http://europa.eu/pol/pdf/consolidated-treaties_hu.pdf (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 16. Czika Tihamér (2011): A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után. <http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 17. Elégedettek lehetnek a walesiek, <http://www.nyest.hu/hirek/elegedettek-lehetnek-a-walesiek> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 18. Európai Parlament, <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/hu/20150201PVL00010/Fel%C3%A9p%C3%ADt%C3%A9s> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 19. Frakcióközi munkacsoportok: vitafórumok vagy lobbicsoportok? <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20100226STO69647+0+DOC+XML+V0//HU> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 20. Gazdaságos nyelvészkedés Walesben, <http://www.nyest.hu/hirek/gazdasagos-nyelvezkedes-walesben> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 21. Hivatalos nyelv lesz-e a walesi Walesben? <http://www.nyest.hu/hirek/hivatalos-nyelv-e-a-walesi-walesben> (utolsó elérés: 2016. február 21.)
 22. Intergroup „Traditional Minorities, National Communities and Languages” List of the Members, http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/VIII_LEG_23_Traditional_minorities_20150624.pdf (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 23. Intergroup for National Minorities re-established – Effective lobby by FUEN and partners, <https://www.fuen.org/news/single/article/intergroup-for-national-minorities-re-established-effective-lobby-by-fuen-and-partners/> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 24. Language law powers to move to Wales „from next week”, http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/wales/wales_politics/8497508.stm (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 25. Minorities under international law, <http://www.ohchr.org/EN/Issues/Minorities/Pages/international-law.aspx> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
 26. Mire lehet jó az EP Kisebbségi Munkacsoportja? (2009), http://kitekinto.hu/karpat-medence/2009/12/18/mire_lesz_jo_az_ep_kisebbségi_munkacsoportja/#.Vr5cEFJJeAM (utolsó elérés: 2016. április 21.)

27. Welsh and Gaelic are official EU tongues,
<http://www.thetimes.co.uk/tto/news/world/europe/article2597357.ece> (utolsó elérés: 2016. április 21.)
28. What makes a language like Welsh or English „official”? <http://www.bbc.com/news/uk-wales-politics-11493257> (utolsó elérés: 2016. április 21.)