

# JOGI FÓRUM PUBLIKÁCIÓ

## Emberi Jogok és kisebbségvédelem az Európai Unióban

### Bevezetés

A nemzeti, etnikai kisebbségek fennmaradásával, támogatásával kapcsolatos gondok a világ minden részén megoldásra várnak, földrészünkön ráadásul különös jelentőséggel bírnak, mert Európa a Föld etnikailag legsokszínűbb kontinensének tekinthető.

Európa államszervezeti formái, az országhatárok azonban nem felelnek meg a nemzetiségi és a kulturális valóságnak, hiszen a kontinens közel 40 államában több mint 70 kisebb vagy nagyobb nép él, majdnem kétszer annyi, mint ahány állam létezik.

A legutóbbi időkig sajátos módon kísérelték meg felszámolni a többség és a kisebbség közötti konfliktusokat, a nemzetállam szervező modellje vált uralkodóvá Európában, annak ellenére, hogy az országok többsége etnikailag nem homogén, hanem többnemzetiségű<sup>1</sup>. Mára nyilvánvalóvá vált, az „egy állam egy nemzet” eszméje nem kínál végleges megoldást, a kisebbségi problémák rendezésére a kisebbség asszimilálása nem megfelelő eszköz. Ennélfogva a legtöbb állam magáévá tette azt a nézetet, hogy az állam területén kisebbségben élő népcsoportoknak a többséggel legalább azonos jogokat kell biztosítani. Európa minden demokratikus országában érvényesülnie kell számos alapvető emberi jognak, ezek pedig megkövetelik az államoktól, hogy a területükön élő többnemzetiségű népesség számára egyenlő esélyeket biztosítsanak.

Nem elégséges azonban az állampolgárokéval egyenlő jogok nyújtása, a kisebbségben élők számára bizonyos többletjogosítványok megadására van szükség. Nem szabad megfeledkezni ugyanis arról, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságok gyakorlása során a többség és a kisebbség eltérő helyzetben vannak. A nemzeti kisebbségek formálisan egyenlő kezelése nem kielégítő, hiszen a kisebbségi csoport tagjai sokszor hátrányosabb helyzetből indulnak - diszkriminatív társadalmi közeg, nyelvi nehézségek, a többségtől eltérő kultúra, stb. - így az azonos bánásmód nem

eredményezhet egyenlő esélyeket, másrészt a nemzeti, kulturális sokszínűség Európa egyik domináns vonása, önmagában is védelmet érdemel.

Jóllehet az emberi jogok tiszteletben tartása mind a nemzeti, mind a nemzetközi jogban több évszázadra tekinthet vissza, a kisebbségi jogok védelmének rendszere - mely a nemzetközi jog jelenlegi állása szerint az általános emberi jogok védelmének része - ugyanakkor csupán pár évtizede kezd körvonalazódni, és napjainkra ölt az európai unió tagállamai által is elismerhető jogi formát. Bár számos példa igazolja, hogy a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának már vannak markáns megnyilvánulásai az Unió rendszerén belül, ezek az intézkedések azonban még mindig nem eredményeztek közös, jogilag kötelező határozatokat. A kisebbségek védelmére vonatkozó szabályok az alapvető emberi jogokat és szabadságokat tartalmazó dokumentumokban, a tagállamok belső alkotmányos elveiben, különböző nemzetközi kötelezettségvállalásokban találhatók, melyeket a strasbourgi Európai Emberi Jogi Bíróság, valamint a luxemburgi Európai Bíróság joggyakorlata egészít ki.

Tekintettel arra, hogy a meglévő nemzeti kisebbségvédelmi rendelkezések hosszú folyamat eredményeként az általános emberi jogi alapelvekből alakultak ki, ez utóbbiak fejlődéstörténetét is érdemes megvizsgálni.

## **I. Az emberi jogok**

Az ember alapvető jogai ugyan csak a XVIII. században kerültek előtérbe, és integrálódtak a jog illetve a politika nyelvezetébe, de már jóval korábban, a középkorban és az ókorban is megjelentek vallási, kulturális, társadalmi megnyilvánulásokban.

A polgári forradalmakat megelőzően egyes - az emberi jogok körébe tartozó - elveket belső jogi dokumentumok is kinyilvánítottak, a legjelentősebbek ezek közül: a 1679. évi Habeas Corpus Act (az ember szabadsághoz és egyenlőséghez való joga), az 1689. évi Bill of Rights, az 1776. évi Virginia Bill of Rights (az emberek a törvény előtt is egyenlőek), az 1776-os Amerikai Függetlenségi Nyilatkozat (élethez, szabadsághoz, egyenlőséghez való jog), és az 1789. évi Déclaration des droit de l'homme et du citoyen (amely már az „ember jogai” terminust alkalmazta).

A fogalom jelentéstartalma az amerikai és a francia forradalom idején kezdett körvonalazódni. A XIX. században előretört természetjogi felfogás szerint az embert természeténél, emberi mivoltánál fogva megilletik bizonyos jogok, „természetes jogok”, amelyek elidegeníthetetlenek, ilyenek az élet és a testi épség biztonságára való jog (személyi integritás), a tulajdon védelméhez való jog, a törvény előtti egyenlőség (tisztességes eljáráshoz való jog) és a lelkiismereti szabadság. A XIX. században az emberi jogok bővültek az egyesülési, gyülekezési és politikai jogokkal, majd az I. világháborút követően megjelentek az ún. „második generációs”<sup>2</sup> emberi jogok, a gazdasági, szociális és kulturális jogok - jóllehet ezen utóbbi jogok csak a II. világháborút követően kaptak szélesebb elismerést. A XX. század végén az egyre növekvő mértékű globális problémák az emberi jogok egy harmadik csoportjának kialakulásához vezettek, „világra jöttek” az ún. „szolidaritási jogok”, a békéhez, fejlődéshez, egészséges környezethez való jog.

Napjainkra az „emberi jog” rendkívül széles körben foglal magában individuális és kollektív jogokat (elegendő csak a véleménynyilvánítás és az információáramlás szabadságára gondolni). A fogalom körül tapasztalható vita a mai napig nem zárult le, nincs egységes, minden államban azonos tartalommal bíró definíciója.

A II. világháború előtt az emberi jogokat nem tekintették egyetemes, univerzális jogoknak, a nemzeti alkotmányok által rögzített és az egyes államok belügyeként kezelt emberi jogok csak a társadalom egyes rétegeire terjedtek ki.

Az emberi jogok nemzetközi jogban való megjelenéséről és egyetemessé válásáról a II. világháborút követően, az Egyesült Nemzetek Alapokmányának<sup>3</sup> megszületésétől kezdve beszélhetünk. Az Alapokmányban az 1948-as bécsi Emberi Jogi Világkonferencián a világ csaknem 180 állama vált részesévé, és később a dokumentum számos egyezmény és alkotmány hivatkozási alapjául is szolgált.

Az emberi jogok fogalmát sokan, sokféleképpen próbálták meghatározni, egységes definíció azonban nem alakult ki, annál is inkább, mivel a történelem folyamán mindig más és más elem került középpontba. Egyes szerzők a szabadságra és az egyenlőségre helyezik a hangsúlyt, mások szerint az emberi jogok lényegét a méltányosság adja. Vannak olyan szerzők, akik a hatalommal szembeni ellenállás eszközeként definiálják az emberi jogokat, és megint mások a védelem és a jólét biztosításában látják e jogok lényegét. A legelterjedtebb nézet az emberi jogok fogalmát az emberi méltóság védelmével kapcsolják össze. A fenti elméletek önmagukban nyilvánvalóan nem alkalmasak az emberi jogok lényegének megragadására, hanem azokat együttesen kell vizsgálni, csak így kaphatunk teljes képet e komplex fogalomról.

Az emberi jogok szerteágazó mivoltára tekintettel csoportosításukra is számos kísérlet történt. Ezek teljeskörű ismertetése szinte lehetetlen, így itt csupán a legfontosabb osztályozási szempontokat vázolólok:

- Az emberi jogok alanyaik szerint egyéni vagy kollektív jogokra oszthatók, jóllehet az egyes jogok besorolását illetően a jogirodalomban még máig nem alakult ki egységes álláspont. Van olyan nézet, mely szerint a kollektív jogok közé azok a jogok tartoznak, melyeket az egyén másokkal együtt gyakorol (gyülekezési, egyesülési szabadság, vallásgyakorlás szabadsága), míg más álláspontok szerint a kollektív jogokat az egyének csoportját, mint közösséget együttesen megillető jogokkal azonosítják (kulturális, területi jogok, kisebbségek autonómiához való joga). Manapság kollektív jogokként az identitáshoz való jogot, az önigazgatással rendelkező társadalmi, kulturális intézmények létrehozásának, fenntartásának a jogát emlegetik.

Hercegh Géza a kisebbségek jogai kapcsán a kollektív jogokról a következőképpen fogalmaz: "... vitathatatlan, hogy a kisebbségek kollektív jogai és az egyes kisebbségi személyek által 'csoportjuk más tagjaival együtt közösen gyakorolt jogai' közötti tiszta és világos különbségtétel igencsak nehéz, s talán a gyakorlatban tulajdonképpen megvalósíthatatlan."<sup>4</sup>

- Az emberi jogok akként is csoportosíthatóak, hogy az állam korlátozhatja-e azokat, és amennyiben igen, milyen feltételek fennállása esetén van erre lehetőség. Ennek megfelelően léteznek korlátozhatatlan, abszolút jogok - ezek a nemzetközi jogban a *jus*

cogens körében tartoznak<sup>5</sup> - így az élethez való jog<sup>6</sup>, a kínzás és embertelen bánásmód tilalma, a visszaható hatályú büntető jogalkalmazás tilalma. Az abszolút jogok köre a különböző nemzetközi egyezményeknek köszönhetően egyre bővült, így a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya már e kategóriába sorolta a gondolat, lelkiismeret és a vallásszabadság jogát, míg az Emberi Jogok Amerikai Egyezménye - többek között - már a névviselés, a gyermekek jogait, valamint az állampolgársághoz való jogot is. Az abszolút jogokon kívül azonban vannak olyan jogok, melynek állam általi korlátozását a nemzetközi egyezmények - bizonyos körülmények esetén, és bizonyos korlátok között - megengedik, ilyen például a tulajdonhoz való jog<sup>7</sup>

- Az emberi jogok legelterjedtebb csoportosítása Karel Vasak nevéhez fűződik, aki e jogokat - a francia forradalom (szabadság, egyenlőség, testvériség) hármas jelszavával összhangban - „generációk” alapján különböztette. Az első generációba a polgári és politikai jogok tartoznak, a második generációt a gazdasági, szociális és kulturális jogok alkotják, a harmadik nemzedékbe pedig a kollektív jogok (békéhez, fejlődéshez, egészséges környezethez való jog) sorolhatók. Az első két generációba tartozó jogok már széleskörű elismerést nyertek, a harmadik generáció normái jelenleg még kialakulóban vannak. Mára általánosan elfogadott az első két generáció egyenrangúsága, elválaszthatatlansága és kölcsönös összefüggése, melyet az 1993-as bécsi nyilatkozat is megerősített.

Az emberi jogok tehát bár igen szerteágazóak, bizonyos vonatkozásban mégis egységes csoportot alkotnak, hiszen mindegyikük az emberi méltóságra vezethető vissza, és alapvető elvként mindegyikük esetében a jogok diszkriminációmentes biztosításának kell érvényesülnie.

A második világháborút követően nemcsak európai, hanem egyetemes szinten is előtérbe került az emberi jogok védelmének kérdése. A háborúk, de különösen a második világháború alatt számos embercsoportnak emberi jogai teljes semmibe vételét kellett elszenvednie, ezen események megismétlődésének elkerülése érdekében Európa és a világ többi állama is kötelességének érezte az emberi jogok fokozott védelmét.

A háború után az emberi jogok védelmén, és a nemzetek közti béke fenntartásán túl az európai államok másik fontos törekvése a gazdasági együttműködés és az integráció volt<sup>8</sup>, ami a világ vezető nagyhatalma, az Egyesült Államok gazdasági érdekeit is szolgálta.

Az Európai Közösségeket létrehozó szerződések nem tartalmazzak kifejezetten az emberi jogok védelmére vonatkozó rendelkezéseket, hiszen elsődleges céljuk gazdasági jellegű volt. Közvetetten ugyan, de a Római Szerződésben találhatunk azért néhány alapvető jogot (mozgásszabadság a dolgozók és vállalkozók részére /48. cikk/, diszkrimináció tilalma /7.cikk/), bár e jogok is a közösség gazdasági céljainak előmozdítása érdekében szerepeltek a Szerződésben. A gazdasági célok megvalósításával összefüggésben egyes gazdasági-szociális jogok is megjelentek a Szerződésben, a polgári és politikai jogok elismerésére azonban még várni kellett.

Az 1992. évi Maastrichti Szerződéssel megalapított Európai Unió közelebb vitt a politikai unió megteremtéséhez. A politikai egységesítésre azért volt szükség, mert a közös piac felállítása önállóan nem vezetett teljes gazdasági integrációhoz. Az emberi jogok védelme iránti igény már az Unió létrehozása előtt felmerült, nyilvánvaló lett ugyanis, hogy egyrészt egyes emberi jogok korlátozása nemzetközi szinten hosszú távon hátrányosan hat a gazdasági teljesítményre, másrészt a gazdasági stabilitáshoz politikai stabilitásra is szükség van. Az alapjogok tiszteletben tartásával tehát egyfajta politikai stabilitás is elérhető, amely végső soron gazdasági stabilitáshoz vezet.<sup>9</sup> *Weller Mónika Az emberi jogok és európai integráció* című tanulmányában a fentiekén túlmenően kiemeli azt is, hogy az emberi jogok biztosítása azért is vált elengedhetetlenné, mert az 1900-as évek végére a közösségi szervek olyan jellegű hatalomra tettek szert, amely jóval meghaladja az egyszerű nemzetközi szervezetek jogkörét, a közösségi szervek aktusaival szembeni védelem tehát felszínre hozta az emberi jogok európai szintű szabályozásának szükségességét.

Az emberi jogok közösségi jogi védelmében az Európai Bíróság esetjoga jutott elsődleges szerephez. Kezdetben az Európai Bíróság elutasította az alapjogokat érintő ügyek vizsgálatát, mert álláspontja szerint „nem tartozik hatáskörébe a nemzeti jogok vizsgálata”. Elmozdulás ezen a téren akkor történt, amikor a Bíróság eseti döntései során felállította a „közvetlen hatály” illetve a „közvetlen alkalmazhatóság” elvét, majd 1964-ben megfogalmazta a „közösségi jog szupremációjának” tételét. 1963-ban a Van Gend en Loos-ügyben<sup>10</sup> az Európai Bíróság kimondta, hogy a Szerződés rendelkezéseinek „közvetlen hatálya” van, a közösség szervei a tagállamok belső aktusai nélkül is, közvetlenül kötelezéseket róhatnak a tagállamok polgáira. Később a Bíróság a „közvetlen hatály” elvét kiterjesztette a másodlagos közösségi jogalkotásra is, 1964-ben pedig a Costa v. ENEL-ügyben<sup>11</sup>

azt is leszögezte, hogy a Szerződésből eredő jog elsőbbséget élvez a nemzeti jogszabályokkal szemben /a közösségi jog szupremációja/.

Az Európai Bíróság elvi érveléssel rámutatott arra, hogy „az alapvető jogok tiszteletben tartása a Bíróság által védett közösségi jog egyik általános jogelve, melynek forrása a tagállamok közös alkotmányos hagyományai”<sup>12</sup>, és a nemzetközi szerződések által megfogalmazott elvek. A Bíróság egyértelműen rögzítette, hogy az alapjogokkal ütköző közösségi intézkedéseket megsemmisíti.

A későbbiekben a Bíróság ítéleteiben már kifejezetten az Emberi Jogok Európai Egyezményére hivatkozott az alapvető jogok megsértése kapcsán. 1977-ben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozatban ismerte el a Bíróság azon gyakorlatát, miszerint az alapvető jogokat a közösségi jog általános jogelveiként alkalmazza, s határozatai alátámasztására olyan nemzetközi egyezményeket hív fel, mint az Emberi Jogok Európai Egyezménye.

Az Európai Bíróság jogfejlesztő ítéleteivel ösztönözte számos rendelet és irányelv kibocsátását, előmozdítva ezzel az elsődlegesen gazdasági céllal létrejött alapító szerződések jelentős módosítását, és újabb, a Közösséget érintő szerződésekkel való kiegészítését. Az EK. Szerződés 164. cikke /Alkotmányos Szerződés I-29. cikk (1) bekezdése/ szerint a Bíróság a Szerződés értelmezése és alkalmazása során a jog tiszteletben tartását biztosítja. Eközben azonban maga is jogot alkot, amennyiben döntéseivel a Közösség jogába iktat - az EKSZ 1-7. /Alkotmány I-11./ cikkelyeiben foglalt „alapelveken” túlmenően - általános és kötelező jogelveket. Az Európai Bíróság az általános jogelvek alkalmazása körében emelte a közösségi jogba az alapvető emberi jogok tiszteletben tartásának követelményét is.<sup>13</sup>

Az Amszterdami Szerződés abban is jelentős lépéseket tett az alapvető jogok védelme terén, hogy a Bíróságot felhatalmazta arra, hogy az emberi jogok tiszteletben tartását a közösségi intézményekkel szemben is érvényesítse. Ezen túlmenően az Amszterdami Szerződés az uniós csatlakozás feltételévé tette az emberi jogok tiszteletben tartását, azok tömeges és súlyos megsértése esetén pedig lehetővé tette a tagságból eredő jogok gyakorlásának felfüggesztését is.

A Bíróság eseti döntései során következetesen alkalmazta a fokozatosan kialakított egyes jogelveket, így az egyenlőség, a jogbiztonság elvét, a meghallgatáshoz való jogot. Bár tulajdonképpen a Bíróság ítélkezési gyakorlatából is egyértelmű következtetések adódtak a közösségi védelmet élvező emberi jogok körét és a tiszteletben tartásukkal kapcsolatos tagállami



kötelezettségeket illetően, a jogbiztonság követelményei azonban szükségessé tették, hogy az alapvető emberi jogokat egyetlen közösségi katalógusba foglalják.

Egy szakértői bizottság már 1979-ben dolgozott az ún. "Polgári Jogok Európai Kartája" tervén, de végül nem alakult ki szükséges konszenzus a tagállamok között. Az Európai Uniót létrehozó szerződés tervét előkészítése során az Európai Parlament is hangsúlyozta az alapjogok alkotmányban történő rögzítésének jelentőségét.

Az 1986. évi Egységes Európai Okmány az első olyan a tagállamok számára irányadó jogi dokumentum, amelynek preambuluma már tartalmaz az emberi jogok és alapvető szabadságjogok tiszteletben tartására irányuló kötelezettségvállalásokat.

Ezt követte az Európai Parlament 1989-ben elfogadott nyilatkozata az alapvető jogokról és szabadságokról, amely polgári szabadságjogokat, szociális, kulturális jogokat, valamint egyes eljárási elveket tartalmaz, s kiindulási alapját képezi számos későbbi katalógusnak.

Az Alapjogi Karta kidolgozására irányuló munkálatok 1996-ban kezdődtek, ekkor egy ún. alapjogi szakértői csoport - feltárva a fennálló jogvédelmi rendszer hiányosságait, valamint a három alapjogi pillér eltérő garanciarendszerét - ajánlásokat tett az alapjogok konkrét, egységes védelmének rögzítésére, és a bírói jogvédelem erősítésére. A Karta megalkotásának mintájául az Emberi Jogok Európai Egyezménye szolgált. A terv szerint az Egyezményben biztosított minden alapvető jog bekerül a Kartába, a kiegészítő jegyzőkönyvek közül pedig - mivel azoknak nem minden tagállam a részese - a tulajdonhoz való jog, a választójog, és a szabad mozgáshoz való jog, valamint egyéb gazdasági és szociális jogok átvételét tartották szükségesnek a szakértői csoport tagjai.

A terv kidolgozásáért felelős testület, a Konvent 1999-ben kezdte meg tevékenységét, s már ekkor felvetődött, hogy a Karta azonnali kötelező erővel bírjon-e, vagy csak fokozatosan váljon a közösségi jog részévé. Vitatott volt az is, hogy a Karta felváltsa-e a nemzeti és a nemzetközi okmányokat, vagy csupán azok kiegészítésére szolgáljon.

A Karta végleges változata 1999. szeptemberében készült el, kihirdetésére a 2000. évi nizzai csúcsértekezleten került sor.

A Karta három csoportba sorolja az emberi jogokat, az első csoportba tartoznak a polgári és politikai jogok, a másodikba a gazdasági és szociális jogok, a harmadikba pedig az uniós polgárok

jogai. A polgári és politikai jogok katalógusának összeállításakor a szerzők elsősorban az Emberi Jogok Európai Egyezményére támaszkodtak, de más nemzetközi egyezmények (pl: ENSZ Gyermekjogi Egyezménye), és nem utolsósorban az Európai Bíróság joggyakorlata is hatással volt a katalógus összeállítására.

A Karta elsődleges célja a már létező jogok összefoglalása volt, emellett megfogalmaz olyan jogokat is, amelyek kifejezetten alapjogként még nem részesültek védelemben.

A Karta preambuluma az általános rendelkezések mellett azokat az alapvető értékeket, jogokat tartalmazza, melyeket az Európai Unió szerveinek, illetve az Unió tagállamainak tiszteletben kell tartaniuk, ezek: „a Méltóság, a Szabadságjogok, az Egyenlőség, a Szolidaritás, a Polgárjogok, és az Igazságosság”. Az általános rendelkezések előírják, hogy a Karta nem érinti a tagállamok alkotmányaiban, valamint a nemzetközi emberi jogi szerződésekben biztosított alapvető jogokat.

A Karta megalkotása során a Konvent arra törekedett, hogy olyan szöveget fogadjon el, amely változtatások nélkül is alkalmas arra, hogy jogi erővel ruházzák fel.

## II. A kisebbségvédelem megjelenése, a szabályozás főbb lépései az európai nemzetközi jogban és az Európai Unióban

A kisebbségi jogok védelme az általános emberi jogok védelméből vezethető le, annak származékos jogterülete.

A kisebbségvédelem iránti igény először a reformáció idején, a XVI. században, a vallási kisebbségek vonatkozásában merült fel. Ekkor ugyanis a katolikus valláson kívülálló más vallások (köztük a leginkább teret hódító protestáns vallás) létrejöttével olyan konfliktusok alakultak ki, melyek nemzetközi szinten is megoldásra vártak. A katolikus és a protestáns vallásúak közötti helyzet rendezését 1532-ben a nürnbergi vallási béke, majd az 1555. augusztus 25-én megkötött augsburgi vallásbéke kísérelte meg. Nemzetközi jogilag az első jelentős kisebbségvédelmi dokumentumnak azonban az 1648. évi vesztfáliai béke tekinthető, mely kimondja a német protestánsok vallásszabadságát.

A nemzetiségi kisebbségek fogalma a XVIII. században, a forradalmi Franciaországban kezdett körvonalazódni. A forradalmat követően megerősödött, és más államokban is gyökeret vert az „egy állam egy nemzet” eszméje, melyből kívül rekedtek a többségtől eltérő nemzetiségű személyek, így kialakult a nem vallási értelemben használt kisebbségfogalom. Nemzeti, etnikai kisebbségek védelméről tehát csak ezt követően, a XIX. századtól kezdve beszélhetünk.

Az első világháborút követően a nemzeti kisebbségek védelméről a békeszerződések nemzeti kisebbségekről rendelkező passzusai, illetve a két-, vagy többoldalú kisebbségvédelmi szerződések rendelkeztek. A Nemzetek Szövetsége számos szerződés megkötésével kívánt átfogó védelmet biztosítani a nemzeti kisebbségek részére.

A második világháború után a korábbi szerződések azonban érvényüket veszítették, és az Egyesült Nemzetek Szervezete már nem tett a Nemzetek Szövetségéhez hasonló erőfeszítéseket a kisebbségvédelem területén.

Az emberi jogokra vonatkozó nemzetközi szintű jogalkotás az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozatával indult, ezen dokumentumba azonban nem került bele a nemzeti kisebbségek védelméről szóló rendelkezés.

Az első olyan nemzetközi jogi deklaráció, mely a nemzeti kisebbség védelmét kifejezetten megfogalmazza, a *Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya*, melynek 27. Cikke a nemzeti, vallási, nyelvi kisebbségek részére nyilvánít ki bizonyos szabadságjogokat.<sup>14</sup>

Tekintettel azonban arra, hogy az Egyezségokmány nem tartalmaz tényleges állami kötelezettségvállalásokat a nemzeti kisebbségek védelme érdekében, nem is jelent hatékony megoldást a kisebbségi problémák kezelésére.

A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányával szemben az 1992-ben kelt „*A nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbséghez tartozó személyekről szóló deklarációban*” már megmutatkozik a részes államok bizonyos fokú önkéntes kötelezettségvállalása, összességében azonban csupán az ajánlás szintjén marad. Előrelépést jelent viszont abban, hogy a korábbi szövegekhez képest a dokumentum nagymértékben kibővíti a kisebbségi jogok körét.

Az 1970-es évekig uralkodó felfogásnak volt mondható, hogy az állam belügyeibe való be nem avatkozás elve alapján a kisebbségi viszonyok rendezése az adott állam kizárólagos hatáskörébe tartozik. E nézetnek is köszönhető, hogy a nemzeti, etnikai kisebbség kifejezéseknek általánosan elfogadott nemzetközi jogi definíciója nem alakult ki, a kisebbséghez tartozást semmilyen kötelező erővel bíró nemzetközi jogi okmány nem határozta meg egzakt módon. Nehezíti az egységes definíció megalkotását, hogy a kisebbségek között eredetük, vallásuk, nyelvük, etnikai, kulturális hovatartozásuk szerint is különböztethetünk. Hasonlóképpen nem alakult ki nemzetközi konszenzus a kisebbségi jogok fogalmi körébe eső jogokat illetően sem.

A nehézségek ellenére számos próbálkozás történt e fogalom definíciójának megalkotására. A meghatározások közül a legtöbb az alábbiakat tekinti a „kisebbség” fogalma elengedhetetlen elemének: a.) olyan csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, b.) a csoport tagjai az adott állam állampolgárai, c.) tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részének sajátosságaitól, d.) összeköti őket önazonosság-tudatuk, valamint kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szándékuk.

Francesco Capotorti professzor, ENSZ-raportőr definíciója vált széles körben elfogadottá. Szerinte a „kisebbség olyan csoport, amely az állam többi népességéhez viszonyítva számbeli kisebbségben van, nincs domináns helyzetben, tagjai - bár ugyanazon állam polgárai - a többségtől nyelvük,

etnikai hovatartozásuk, vagy vallásuk révén különböznek, a csoport saját kultúrája, hagyományai, nyelve és vallása meggyőződésére és ápolására irányuló szolidaritásértéssel rendelkezik, még ha burkolt formában is”.<sup>15</sup>

Capotorti professzor meghatározását tükrözi a joggyakorlat is. Az Állandó Nemzetközi Bíróság görög-bolgár közösségek ügyében adott tanácsadói véleménye szerint: „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 részének sajátosságaitól, és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése.”<sup>16</sup>

Az elmúlt évtizedekben fellángoló etnikai feszültségeknek és gyors politikai változásoknak köszönhetően a nemzeti kisebbségek védelme a nemzetközi szervezetek érdeklődésének homlokterébe került. A közép- és kelet-európai államok csatlakozásával a nemzeti kisebbségek, a lehetséges etnikai konfliktusok száma is nőtt az Európai Unióban, felelősítve ezzel a kisebbségi kérdés közösségi és nemzetközi szinten történő rendezésére iránti jogos igényeket.

Az unió kisebbségvédelmi szabályainak kialakításához - amely számottevőnek egyáltalán nem mondható, hiszen az uniós normák között szinte alig találunk kifejezetten kisebbségvédelmi tárgyú rendelkezést - nagymértékben hozzájárult két nemzetközi szervezet, az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) tevékenysége. Míg az Európa Tanács az emberi jogok és alapvető szabadságok általános védelméből kiindulva a kisebbségvédelem jogi szempontjait igyekezett kialakítani, addig az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet olyan fórum, amely elsősorban biztonságpolitikai nézőpontból közelíti meg a kérdést, arra helyezi a hangsúlyt, hogy a kisebbségek mennyiben jelentenek veszélyt Európa biztonságára és stabilitására. Az EBESZ dokumentumai és nyilatkozatai nem bírnak kötelező erővel, tagállamai súlya folytán a szervezet mégis képes jelentős politikai nyomást gyakorolni egy államra az európai normák kikényszerítése érdekében. A kisebbségi kérdések megoldását az EBESZ folytonos egyeztetések, és tárgyalások útján látja megvalósíthatónak.

Feltétlenül meg kell jegyezni, hogy az Unió és a különböző nemzetközi szervezetek együttesen, egymást kiegészítve hozták létre és működtetik a kisebbségvédelmi rendszert. Az Unió és az Európa Tanács együttműködésének általános jogalapja az EUSZ 6. cikke, mely az ET keretében létrehozott

Emberi Jogok Európai Egyezményében foglalt jogokat az Európai Unió alapelveinek nyilvánította, ezzel az uniós jogba integrálta az Egyezmény teljes szövegét, sőt, közelmúltbeli csatlakozásával ma már az Európai Unió, mint nemzetközi közjogi jogalany is az Egyezmény részese.

Az EBESZ és az EU együttműködésének legjelentősebb dokumentuma pedig az 1995-ben Párizsban elfogadott Európai Stabilitási Paktum, melynek tárgyát a szomszédos országok közötti kapcsolatok javítása, a határkérdések stabilizálása és a kisebbségi jogok megerősítése képezte.

A három szervezet által megalkotott dokumentumok összehangolt rendszere a szervezetek között fennálló szoros kapcsolatnak köszönhetően alakulhatott ki, ugyanis az Európa Tanács minden tagállama tagja az EBESZ-nek, és minden EU-tagállam tagja az Európai Tanácsnak is.

A kisebbségek nemzetközi védelme érdekében a jelentősebb nemzetközi szervezetek közül elsőként az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet<sup>17</sup> (EBEÉ) lépett fel. A szervezet számos egyezményt és egyéb normát alkotott, melyek közül kisebbségvédelmi szempontból említésre méltó a fórum alapító nyilatkozata, az *1975-ös Helsinki Záróokmány*, amely kinyilvánítja a nemzeti kisebbségek jogos érdekeinek védelmét<sup>18</sup>, valamint az 1990-es *EBEÉ Emberi Dimenziójával Foglalkozó Koppenhágai Konferencián Elfogadott Dokumentum*. Ez utóbbi szerint a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogainak, mint egyetemesen elismert emberi jogoknak a tisztelete elengedhetetlen tényezője a békének, stabilitásnak és demokráciának a részt vevő államokban. A Koppenhágai Dokumentum minden addiginál szélesebb körű jogosítványokat ad a nemzeti kisebbségek részére. Kiemeli a nemzeti, kulturális, nyelvi és vallási kisebbségek és identitásuk védelmének szükségességét. Jelentősége abban áll, hogy több mint harminc állam képviselői ekkor először állapodtak meg ilyen széles körben a kisebbségekre vonatkozó alapelvekben és szabályokban. Deklarálja a diszkrimináció tilalmát, mi több, már a pozitív diszkrimináció is megjelenik, hiszen elvárja, hogy az államok különleges intézkedéseket foganatosítsanak a kisebbséghez tartozó személyek és más polgárok közötti teljes egyenlőség biztosítása végett. Fontos vívmányokat rögzít a nemzeti identitás, kultúra védelme, illetve az asszimiláció elleni védelem terén, kimondja a nemzetiséghez tartozás szabad megválasztásának elvét, az anyanyelv gyakorlásának szabadságát, saját oktatási, kulturális és vallási intézmények létrehozásához való jogot, a vallásszabadságot, az egyesülési szabadságot, a közügyekben való részvétel jogát. A

dokumentum elismeri, hogy a kisebbséghez tartozó személyek jogait nemcsak egyénileg, hanem csoportjuk más tagjaival közösen is gyakorolhatják jogait.

Az EBESZ-egyezmények csupán politikai kötelező erővel bírtak, megsértésük jogi szankciókat nem vont maguk után. Hatásuk azonban mégis nagyobb mint általában a pusztán ajánlásoknak, mert a tagállamok elvárták egymástól, és ki is kényszerítették a dokumentumokban megfogalmazott elvek érvényesülését, sőt, az EU közös kül- és biztonságpolitikájában is hivatkozik rájuk, így az EU tagállamaiban is kötelezőnek tekinthetők. Az EBESZ dokumentumok egyes részei pedig önállóan is kifejezett kötelező jogi erővel bírnak azért, hogy azokat a tagállamok beemelték egymás közötti bilaterális szerződéseikbe.

Az EBESZ 1992. évi Helsink-i Találkozóján született *Helsinki Dokumentum* („A változás kihívásai”) a kisebbségvédelem egyik legfontosabb kérdését rögzíti, mely szerint a részes államok *„tartózkodnak a személyek áttelepítésétől és elítélnék minden olyan kísérletet, mely akár fenyegetés, akár kényszer által a személyek áttelepítésére irányul azzal a szándékkal, hogy megváltoztassa a területükön egyes térségek etnikai összetételét.”* A konferencián elsősorban a közép- és kelet-európai etnikai konfliktusok rendezését szem előtt tartva létrehozták a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tisztségét. A megállapodás szerint a főbiztos tevékenységi köréhez tartozik, hogy a preventív diplomácia eszközeivel élve felismerje az etnikai feszültségeket, és még konfliktussá alakulásuk előtt cselekedjen. A Főbiztos felhívja azon kormányokat, melyek kisebbségpolitikája nem felel meg a nemzetközi standardoknak, hogy változtassanak politikájukon, ennek megvalósítása érdekében pedig ajánlásokat bocsáthat ki. A Főbiztos az Államok csupán javaslattevő, közreműködő funkcióval ruházták fel, az államok közötti konfliktusokba közvetlenül nem avatkozhat be.

- *Az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről Szóló Európai Egyezmény*

Az EBESZ tevékenysége mellett, azzal párhuzamosan más nemzetközi szervezetek - többek között az Európa Tanács - is jelentős lépéseket tettek a kisebbségvédelem területén. Az ET által kidolgozott kisebbségvédelmi dokumentumok a tagállamok ratifikációját követően kötelező erővel bírnak. Ezzel szemben az EBEÉ keretében született dokumentumok ajánlás jellegűek, mivel azonban az EU közös kül- és biztonságpolitikájában hivatkozik rájuk, az EU tagállamaiban ez utóbbiak is kötelezőnek tekintendők. A másik lényeges különbség a két szervezet dokumentumai között, hogy az ET-

megállapodásokat bevonták az Emberi Jogok Európai Egyezményének jogszolgáltatási rendszerébe, ezért az egyéni panaszok az Európai Bíróság elé kerülhetnek.

Az Európa Tanács felismerte, hogy a kisebbségek védelme hatékonyan járul hozzá a béke fenntartásához, s az emberi jogok nemzetközi védelmének is szerves részét alkotja, ezért indokoltnak találta, hogy kidolgozza a konfliktusok megelőzéséhez szükséges jogi eszközöket. Az 1990-es évek elejétől nemzetközi dokumentumok megalkotásával erőfeszítéseket tett a kisebbségek védelmének jogi szabályozására, és azokat részes államai és a csatlakozni vágyó országok körében a lehető legnagyobb mértékben érvényre is jutatta.

Az emberi jogok védelméről azonban már jóval korábban is gondoskodott. Az 1950. november 1. napján aláírt *Emberi Jogok Európai Egyezménye* - annak ellenére, hogy nem tartalmaz specifikus kisebbségvédelmi rendelkezéseket - kisebbségvédelmi szempontból is igen jelentős, tekintettel arra, hogy az Egyezmény alkalmazási területe szinte egész Európára kiterjed (csupán egyes kelet-európai országok nem részesei a konvenciónak), és az alapjogok, és szabadságjogok minden eddiginél szélesebb körét tartalmazza. Az Egyezmény kiemelkedő szerepét tükrözi az is, hogy az az Európai Alkotmányos Szerződés szerves részévé vált, az Alkotmány I. Részének II. Cím 1-9. cikke szerint az Unió csatlakozik az Egyezményhez, és az alapvető jogok az Egyezményben foglaltaknak, /valamint a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak/ megfelelően képezik az uniós jogrend részét.

Az Egyezmény a részes államok számára kötelező, az abban foglalt jogoknak a tagállamok jogrendszerében közvetve és közvetlenül is érvényesülniük kell, megsértésük esetén az állampolgár nemzeti és nemzetközi bírósághoz is fordulhat. Az Egyezményben szereplő elvek érvényesülését az Emberi Jogok Európai Bírósága felügyeli, mely az Egyezmény megsértése esetén kötelező erejű határozatokat hozhat, illetve a jogsértő államot kártérítésre kötelezik.

Az Egyezmény 14. Cikke a „megkülönböztetés tilalma” körében említi a „nemzeti kisebbség” fogalmat, a diszkriminációmentességet azonban az Egyezmény szövege csak az Egyezményben megfogalmazott jogok és szabadságok gyakorlása tekintetében írja elő.<sup>19</sup> Így számos kisebbségi jog, pl. a nemzetiség szabad megválasztásának joga, nem részesül egyezményes védelemben, megsértésük esetén a sérelmet szenvedett fél nem fordulhat közvetlenül a strasbourgi jogvédelmi szervekhez.



Az Egyezmény szabályai nem biztosít kollektív eljárási jogokat, így a nemzeti kisebbség tagja csak egyénileg léphet fel jogai megsértése esetén. Amennyiben többen kívánnak azonos jellegű sérelem ellen panasszal élni, szükséges, hogy a csoport valamennyi tagja az adott jogsértés áldozata legyen. Az Egyezmény nem biztosítja az *actio popularis* lehetőségét.

Jóllehet az Egyezmény nem tartalmaz specifikus kisebbségvédelmi rendelkezéseket, és nem rögzít kollektív jogokat sem, de a kisebbségvédelem szempontjából is igen fontos emberi jogokat szabályozza: a magán- és családi élet tiszteletben tartásához való jogot (8. Cikk), a gondolat-, lelkiismeret- és vallásszabadságot (9. Cikk), a véleménynyilvánítás szabadságát (10. Cikk), a gyülekezés és egyesülés szabadságát (11. Cikk), a magántulajdon védelmét (Első kiegészítő jegyzőkönyv 1. Cikk.) az oktatáshoz való jogot (Első kiegészítő jegyzőkönyv 2. Cikk.). A dokumentum hiányosságaiból adódóan a 90-es évekre egyre erőteljesebb igény mutatkozott az Egyezménynek a nemzeti kisebbségek javára történő kiegészítésére. Ezek a törekvések vezettek az ET két nagy kisebbségvédelmi egyezményének elfogadásához, melyek közül a *Keretegyezmény* általánosan igyekszik meghatározni azokat az alapelveket, melyek a kisebbségvédelem szempontjából relevánsak lehetnek, míg a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája* nyelvi aspektusból közelít a kisebbségi kérdéshez.

- *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről*<sup>20</sup>

A Keretegyezmény megszületésének előzményét az a felismerés képezte, hogy az 1950-ben létrejött Emberi Jogok Európai Egyezménye a gyakorlatban nem volt alkalmas a kisebbségek védelmére, hiszen a diszkrimináció általános tilalmán túl (14. Cikk) semmilyen kifejezett kisebbségvédelmi rendelkezést nem tartalmazott. Indokolt volt ezért, hogy az *Európa Tanács 12011/1993. számú Ajánlásával* a Parlamenti Közgyűlés felszólította a Miniszteri Bizottságot, hogy dolgozza ki az Emberi Jogok Európai Egyezménye Kiegészítő Jegyzőkönyvének nemzeti kisebbségekre vonatkozó tervezetét. Az előkészített tervezetből nem lett kiegészítő jegyzőkönyv, 1993. november 4-én azonban a Miniszteri Bizottság felállította a nemzeti kisebbségek eseti bizottságát, s a bizottság munkája eredményeként létrejött egy olyan multilaterális nemzetközi jogi szerződés, amely szinte kizárólag kisebbségvédelmi rendelkezéseket tartalmaz. A *Keretegyezményt* a Miniszteri Bizottság 1994. november 10-én fogadta el, és 1995. február 1-én nyílt meg aláírásra az Európai Tanács

tagállamai számára. Ez volt az első jogilag kötelező érvényű dokumentum a kisebbségvédelem területén.

A Keretegyezmény meghatározza azokat a célokat és kisebbségvédelmet szolgáló alapelveket melyeket minden ország a saját maga által legkívánatosabbnak tartott formában valósít meg. Az egyezményt - a dokumentumban rögzített alapelveket szem előtt tartva - az államok törvényhozása tölti meg konkrét és részletes rendelkezésekkel. Az Egyezmény elnevezéséhez méltó módon további két- és többoldalú megállapodások keretében is szolgál.

A Preambulum hivatkozik az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezményre, és annak Kiegészítő Jegyzőkönyveire, az Egyesült Nemzetek egyezményeire és nyilatkozataira, az Európai Biztonsági és Együttműködési Konferencia dokumentumaira. A Keretegyezmény fő célját az alábbiakban jelöli meg: *„a nemzeti kisebbségek hatékony védelme azáltal, hogy a Részes Államok a dokumentumban meghatározzák a kisebbségi jogokat és szabadságokat biztosító és tiszteletben tartó elveket és kötelezettségeket, tiszteletben tartva a jog uralmát, az államok területi integritását és nemzeti szuverenitását”.*

A dokumentum az egyéni jogok biztosítására szorítkozik, és a kollektív jogok védelmét nem kívánja rendezni. A keretegyezmény I. Fejezet 1. Cikke szerint *„a nemzeti kisebbségek védelme és ezen kisebbséghez tartozó személyek jogai és szabadságai az emberi jogok nemzetközi védelmének szerves részét képezik, és mint ilyen, a nemzetközi együttműködés keretében tartoznak”.*

Az egyezmény további részeiben a kisebbségi jogok széles körét lefedve a szerződő felek számára kötelezően elérendő célokat fogalmaz meg.

A Keretegyezmény II. fejezete (4-19. Cikk) a nemzeti jogalkotással és a kisebbségi politikával kapcsolatos állami kötelezettségeket tartalmazza. A dokumentum ezen cikkei a kisebbségvédelemmel összefüggő jogosultságokat rögzítik, úgy mint a törvény előtti egyenlőséget, nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló hátrányos megkülönböztetés tilalmát (4. cikk 1. pontja), ezen túlmenően biztosítja a pozitív diszkriminációt, azaz a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek és a többséghez tartozók közötti teljes egyenlőség biztosításának elvét a gazdasági, társadalmi, a politikai és a kulturális élet minden területén (4. cikk. 2. pontja), a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek kultúrája és identitása megőrzésének és fejlesztésének biztosítását (5. Cikk 1. pontja) az asszimilációs, beolvadásra irányuló kényszerítő intézkedések

tilalmát (5. cikk 2. pontja). Szabályozza a dokumentum az EJEE által már rögzített alapvető emberi jogokat és szabadságokat, ezen belül a gyülekezés szabadságát, egyesülés szabadságát, véleménynyilvánítás szabadságát, gondolat-, lelkiismeret, és vallásszabadsághoz való jogot (7., 8., 9. Cikk). Rendezi továbbá a kisebbség nyelvének használatát magánbeszélgetés során, valamint a közigazgatási hatóságok előtt (10. Cikk), a családi és keresztnév anyanyelven való használatát, a cégtáblák, feliratok kisebbségi nyelven történő közzétételét, a földrajzi megnevezések kisebbségi nyelvű kiírását (11. Cikk), az oktatás, nevelés elősegítését (12, 13, 14. Cikk) a kisebbség-többség területi arányának szándékos megváltoztatásának tilalmát (16. Cikk), valamint a határokon átnyúló kapcsolatok létrehozásának és fenntartásának jogát (17., 18. Cikk).

Lényeges rendelkezést tartalmaz az egyezmény 19. Cikke, mely meghatározza a korlátozások, megszorítások és derogációk megtételének lehetőségét. A Cikk szerint amennyiben a Keretegyezményben foglalt valamely nemzetközi jogi kötelezettség megtalálható az EJEE-ben, úgy kizárólag az EJEE-ben rögzített korlátozások megengedettek, más esetekben pedig egyéb nemzetközi jogi okmányok rendelkezései az irányadók.

A III. Fejezet az egyezmény rendelkezéseinek alkalmazására, és értelmezésére vonatkozó szabályokat tartalmaznak. A 22. Cikk a már meglévő jogok védelmét garantálja, mely alapján a Keretegyezmény rendelkezéseit nem szabad úgy értelmezni, hogy az korlátozza, vagy megsértse azokat az emberi jogokat vagy alapvető szabadságokat, melyek a Szerződő Fél törvényeinek megfelelően biztosíthatóak, vagy amelyek olyan más egyezmény alapján biztosíthatóak, melynek a Szerződő Fél is részese. A 23. Cikk rendelkezik a Keretegyezmény és az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről szóló Egyezmény kapcsolatáról, kinyilvánítja az EJEE-nek a Keretegyezménnyel szemben fennálló elsődlegességét.

A Keretegyezmény IV. Fejezete az egyezmény Szerződő Felek általi végrehajtásáról szól, kijelöli a Miniszteri Bizottságot, mint ellenőrző szervet, mely az ún. *reporting system* keretében készít országjelentéseket, melyeket az e célra felállított *Advisory Committee* is felülvizsgálhat.

Az utolsó, V. Fejezetben említést érdemel a 27. Cikk, valamint a 29. Cikk 1. pontja, mely nyitva hagyja az utat a csatlakozásra olyan tagállamok számára, melyek nem tagjai az Európa Tanácsnak. Ezen rendelkezés lehetővé teszi, hogy a Keretegyezményben foglalt kisebbségvédelmi szabályok az ET tagállamai körén kívül is érvényesülhessenek.

Az átfogó szabályozás ellenére az egyezmény nem váltotta be a hozzá fűzött reményeket, mivel rendelkezései inkább programjellegűnek tekinthetők. Sok cikk szövegezésében találunk korlátozó klauzulákat / „ha szükséges”, „megfelelő igény esetén”, „lehetőség szerint”, vagy „...amennyiben azok a személyek úgy kívánják, vagy az ilyen kívánság megfelel a valóságos szükségnek, a Felek erőfeszítéseket tesznek arra, hogy biztosítsák...”/, amelyek a részes államok jogalkalmazásának túlságosan tág teret engednek, hogy saját körülményeiknek megfelelően alakítsák kisebbségpolitikájukat. Az egyezmény rendelkezéseinek kikényszerítését a fenti „gumiszabályok” tehát rendkívül megnehezítik. Az egyezményben foglalt normák nem közvetlenül alkalmazhatók, így azok tényleges érvényesüléséhez belső jogalkotás szükséges.

További hiányossága a Keretegyezménynek, hogy - a korábbi dokumentumokhoz hasonlóan - ezen egyezmény sem vállalkozik a „nemzeti kisebbségek” definíciójának rögzítésére, ez a szerződő államok feladata marad. Nem hagyható figyelmen kívül az sem, hogy bár a Keretegyezmény a kisebbségek védelmére jött létre, csupán egyetlen olyan rendelkezést tartalmaz, amely a nemzeti kisebbséghez tartozó személyek jogát rögzíti, ez az identitásválasztás szabadsága. A többi rendelkezés kisebbségi jogok deklarálása helyett az államok kötelezettségét fogalmazza meg arra vonatkozóan, hogy törekedjenek valamely kisebbségvédelem szempontjából releváns jog elismerésére.

Ugyan a Keretegyezmény kötelező érvényű, kontrollmechanizmusa csupán az államok által készített jelentéseken alapul, mely alapján az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásokat fogad el az egyes államok tekintetében további lépések megtétele érdekében.

*- Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája<sup>21</sup>*

Az Európa Tanács keretében létrejött másik - részben - kisebbségvédelmi tárgyú egyezmény a *Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája*. A Karta nem kifejezetten a nemzeti kisebbségekkel foglalkozik, és nem is kíván jogokat biztosítani az egyének vagy a közösségek számára, hanem anyanyelvhasználat szempontjából közelíti meg a kérdést, a nyelv, mint érték megőrzésére irányul. A regionális vagy kisebbségi nyelvek szabályozására, védelmére helyezi a hangsúlyt arra figyelemmel, hogy a különböző történelmi regionális vagy kisebbségi nyelvek az európai kulturális örökség részei.<sup>22</sup> Preambulumában leszögezi, hogy „*valamely regionális vagy kisebbségi nyelv magánéleti és közéleti gyakorlásának joga... elidegeníthetetlen jog*”.

A dokumentum sajátossága, hogy a legtöbb rendelkezés minimális és maximális kötelezettségvállalásokat tartalmaz, és a benne foglaltakat a tagállamoknak a kisebbségi nyelvet beszélők számának, helyzetének megfelelően, arányosan kell érvényesíteniük. Speciális rendelkezést tartalmaz a Karta I. Részének 2. Cikke is, mely szerint a Részes Államok vállalják, hogy minden egyes általuk megjelölt nyelv tekintetében a Karta III. részében található rendelkezések közül alkalmaznak legalább 35 bekezdést vagy albekezdést, úgy, hogy ezen 35 bekezdésnek legalább 12 cikkét a Karta kiemelten felsorolt pontjaiból kell kiválasztani */à-la-carte rendszer/*.<sup>23</sup>

Az I. Rész Általános rendelkezései közül az 1. Cikk a.) pontja meghatározza a „regionális vagy kisebbségi nyelvek” fogalmát. Ennek megfelelően csak azok a nyelvek tartoznak a Karta szabályozási körébe, amelyeket az adott állam állampolgárai beszélnek, és „különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől”. Nem vonatkozik azonban ez a védelem a hivatalos nyelvek dialektusaira, és a bevándorlók nyelveire sem. Az 1. Cikk b.) és c.) pontjai a „regionális vagy kisebbségi nyelv használatának területét” határolja körül. A védelemben részesítés feltételeként előírja, hogy a nyelvet jelentékeny arányban és történelmi idők óta „hagyományosan” beszéljék. A 3. cikk 1. bekezdésében foglaltak szerint a ratifikációs okirat letétbe helyezésekor az államoknak meg kell jelölniük minden olyan regionális vagy kisebbségi nyelvet, amelyekre a kiválasztott kötelezettségvállalásokat alkalmazni kívánják. A fentiekből következik, hogy az államok nem kötelesek a területükön beszélt összes regionális vagy kisebbségi nyelvet a Karta hatálya alá vonni, valamint az is, hogy az aláíró államoknak joguk van megválasztani - a Karta I. Részének 2. Cikk 2. pontjára figyelemmel - azokat az intézkedéseket, amelyeket az általuk választott nyelvekre alkalmazni fognak.

A II. Rész rögzíti azokat a célokra és elveket, melyekre a tagállamoknak politikájuk, jogalkotásuk és joggyakorlatuk alakításakor figyelemmel kell lenniük. Ezen elveket - szemben a III. Részben foglaltakkal - a Kartához csatlakozó államok a területükön létező összes regionális vagy kisebbségi nyelvre nézve kötelesek elfogadni és tiszteletben tartani. Az államok tehát kötelezik magukat arra, hogy politikájukat, törvényeiket és gyakorlatukat a Kartával összhangba hozzák.

A III. Rész a 8-14. Cikkeiben rögzíti a regionális és kisebbségi nyelvek használatának ösztönzésére vonatkozó intézkedéseket, melyek közül a tagállamoknak ki kell választaniuk azokat, amelyeket nemzeti jogrendszerükbe átültetnek. A dokumentum lehetőséget nyújt a tagállamoknak arra is,

hogy - a nyelvi közösségek és érdekképviseletekkel történő egyeztetés után - a különböző nyelvekre eltérő megoldási módokat válasszanak.

A IV. Rész a Kartában foglalt, és a tagállamok által vállalt kötelezettségek végrehajtására tartalmaz rendelkezéseket, mely hasonlóan a Keretegyezményhez, a „*reporting system*” elve alapján valósul meg. A részes államok háromévente kötelesek jelentést tenni az ET főtitkárának, melyeket független szakértői bizottság vizsgál meg. A szakértői bizottság az ET Miniszteri Bizottsága számára elkészíti a saját jelentését, melyre a Miniszteri Bizottság szükség szerint - quasi szankcióként - ajánlást tesz. Az ET Főtitkára ugyan kétévente köteles beszámolót készíteni a Parlamenti Közgyűlésnek, de ez pusztán tájékoztató jellegű. A Karta nem létesített bírósági kontrollmechanizmust a benne foglalt jogok védelmére, és kikényszeríthetősége igazából semmilyen más formában sem biztosított.

Az V. Részben, a Záró rendelkezések körében előírja, hogy a „Karta az Európai Tanács tagállamai számára áll nyitva aláírásra”, azonban a 20. Cikkben foglaltak szerint az ET Miniszteri Bizottsága csatlakozásra a nem tagállamokat is meghívhatja.

A megállapodás szabályozási módszere nyilvánvalóan azt a célt szolgálja, hogy az ET minél több tagállamában aláírásra és ratifikációra kerüljön, még akkor is, ha e sajátos megoldás azzal a kockázattal jár, hogy egyes államok az érintett regionális vagy kisebbségi nyelvre vonatkozóan a lehetséges intézkedések közül a kevésbé fontos, vagy az államra kevésbé terhes rendelkezés végrehajtását vállalják. Figyelemmel a Karta szabályozási módszerére, valamint arra, hogy végrehajtására nem épült ki megfelelő kontrollmechanizmus, az egyezmény hatékonysága komoly aggályokat vet föl.

Az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlése számos ajánlást is elfogadott a kisebbségvédelem terén. A *1201 (1993) számú Ajánlása* az EJEE nemzeti kisebbségekre vonatkozó kiegészítő jegyzőkönyveként jött létre, lehetővé téve a kisebbségi jogok kikényszerítését az Európai Emberi Jogi Bíróság előtt. Az Ajánlást a Miniszteri Bizottság nem fogadta el, azonban a benne foglalt elvek alapját képezik a 2001. évi ún. *Bindig-jelentésnek*, mely az 1201-es Ajánlásban foglaltakra támaszkodva ismételten javasolja egy kisebbségi témájú kiegészítő jegyzőkönyv kidolgozását az EJEE-hez.

### III. Kisebbségvédelem az Európai Unióban; a kezdetektől a keleti bővítésig

Az Európai Unió elsődlegesen gazdasági szervezetként jött létre, célja a közös európai gazdasági térség megvalósítása és az áruk, szolgáltatások, személyek, valamint a tőke szabad mozgásának biztosítása volt. A tagállamok közötti egyre erősödő kapcsolatrendszernek köszönhetően az Unió gazdasági alakulatból fokozatosan közös érdekeket valló politikai szövetséggé vált. A politikai és gazdasági integráció mélyítése következtében a tagállamok szuverenitása jelentősen csökkent. A fokozatos bővülés és mélyülés folytán az Unió olyan szupranacionális szervezetté vált, amely mára már részben felügyelete alá vonta a közös kulturális örökségek ápolását, illetve a kisebbségek védelmét is. Az Uniónak azonban ezeken a területeken is meg kellett küzdenie a tagállamok ellenállásával, ugyanis a kultúra, oktatás, nyelvhasználat és állampolgárság kérdései hagyományosan az államok belső jogalkotásába tartoztak, ezen területek közösségi szintű rendezésében nemzeti hatáskörük csorbítását látták.

Annak ellenére, hogy az Európai Unió tagállamaiban a keleti bővítést megelőzően is számos kisebbségi népcsoport élt, nem létezett közös kisebbségpolitika. A tagországok különböző mértékben érintettek a kérdésben, és különböző módon kezelik azt. Nem elhanyagolható szempont, hogy már a nemzeti identitás is alapvetően különbözik a nyugati és a keleti európai államokban. Nyugaton a nemzetek viszonylag szilárd államok keretében nőttek fel, ezért a nemzeti identitás elsősorban „polgári” jellegű, mely a létező politikai intézmények fokozatos demokratizálása mentén alakult ki. Ezzel szemben keleten a nemzeti identitás a nagyszámú elnyomott lakosság körében a dinasztikus birodalmak elnyomásával szemben bontakozott ki. *Judy Batt Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti bővítése* című tanulmányában a következőképpen foglalja össze a keleti országokban uralkodó nemzeti identitás lényegét: „A nemzethez való tartozás elsődleges kritériumai etnikai, azaz nyelvi és kulturális sajátosságok voltak.”<sup>24</sup>

Az EU tagállamaiban található kisebbségek között vannak őshonos, anyanemzettel nem rendelkező népcsoportok (pl.: breton, lapp, walesi, katalán, baszk, stb.), anyanemzetüktől határral elválasztott nemzeti kisebbségek (pl: dánok, szlovének, horvátok, finnek, svédek), illetve bevándoroltak (törökök, arabok, fekete Afrika államaiból érkezett színes bőrűek), menekültek, vendégmunkások.

Az őshonos kisebbségek tekintélyes része egy államon belül él (pl.: wales-i, skót, korzikai, katalán, breton), így az állam a velük kapcsolatos kisebbségi kérdést saját belügyének tekinti, igényeik kielégítése kizárólag azon állam kompetenciájába tartozik, amelynek polgárai, s melyhez erős tudati azonosulás fűzi őket.

A bevándorlók, migránsok csoportja nem egységes. *Arady Lajos Az EU és tagországai belső kisebbségvédelmi gyakorlata* című cikkében az alábbi három csoportot különbözteti meg: a.) a legkorábbi bevándorlók - a XV. századtól - a cigányok (Gypsy, Rom(a), a brit szigeteken travellers<sup>25</sup>), b.) a gyarmatbirodalmakról érkező színes bőrűek (brit, francia, belga, holland), akiknek kultúrájuk, civilizációjuk alapvetően eltér az európaiktól, és akik tömegesen csak a II. világháború után és az 1960-as években nyertek bebocsátást a kontinensre, végül c.) politikai-gazdasági menekültek és vendégmunkások, akik könnyen és gyorsan beilleszkedtek a fogadó államba<sup>26</sup>. Egyes államok (pl.: Ausztria) nem ismerik el kisebbségnek a menekülteket vagy a bevándorlókat, míg mások (pl.: Svédország) nem tesznek különbséget a történelmi kisebbségek és a bevándorlók csoportjai között. A multikulturálisnak mondható uniós tagországok közül talán csak Portugáliában és Luxemburgban nem élnek nemzeti vagy etnikai kisebbségek, illetve csaknem homogénnek tekinthető Svédország is. Minden más tagállamban jelen van több-kevesebb számú nemzeti vagy etnikai kisebbség, Európa összlakosságához viszonyítottnan 14-15%. Államonként néhány példa: Spanyolország lakosságának 32,2%-a, Olaszország lakosságának 5.5%-a, Franciaország lakosságának 6,2%-a, Anglia lakosságának 3,8%-a kisebbségi sorban él.<sup>27</sup> Az Unión belül a kisebbségi nyelvek száma 50 feletti. A legtöbb EU állam folytat valamilyen kisebbségpolitikát, vagyis nyelvi jogok biztosításával, vagy közigazgatási autonómiával ténylegesen elismeri a kisebbség létét, esetenként anélkül, hogy azt de jure és explicite is kifejezésre juttatná. Azt azonban el kell ismerni, hogy a tagállamoknak a kisebbségvédelemről és magukról a kisebbségekről alkotott felfogása is jelentősen eltért egymástól, így ezen kérdésben konszenzus az Unión belül nem alakulhatott ki.

A közös kisebbségvédelmi jogszabályok elfogadását leginkább Franciaország akadályozta, teljes egészében tagadja ugyanis a nemzeti kisebbségek létét saját területén belül.<sup>28</sup> A nemzeti hovatartozást az állampolgársággal azonosítja, minden állampolgár egyenlő jogokkal rendelkezik, tekintet nélkül nemzetiségére. A közösségi szubkultúrák létezése (nyelvhasználat, kisebbségi oktatási rendszer, vallásgyakorlás) a magánélet szférájába tartozik, a kisebbségi csoportok tagjai



saját forrásból biztosíthatják fennmaradásukat. Az állam csupán megtűri ezek létét, de sokszor nem titkoltan a különálló etnikai csoportok integrálására és asszimilálására törekszik.<sup>29</sup> A francia álláspont szerint speciális kisebbségi jogokra nincs szükség, mert az alkotmányos emberi jogok irányadók. E felfogás az 1789. évi francia forradalomra vezethető vissza, melynek értelmében: *„Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság. Biztosítja valamennyi polgár törvény előtti egyenlőségét származásra, fajra vagy vallásra való tekintet nélkül. Tiszteletben tartja mindenki hitét.”* (Alkotmány 2. Cikk 1. bekezdés).

A francia álláspont szerint a kisebbségek számára pozitív diszkrimináció formájában biztosított emberi jogok ellentétben állnak az állampolgárok törvény előtti egyenjogúságának alapelvével, ennek megfelelően a kisebbségvédelmet a diszkrimináció tilalmára korlátozza. Az alkotmány védi a vallási kisebbségeket, de etnikai, nemzeti kisebbségeket nem említ. Az 1992-es Európai Unió Szerződés ratifikációja kapcsán pedig beiktatták az Alkotmányba az alábbi mondatot: *„A Köztársaság nyelve a francia.”* (Alkotmány 2. Cikk 2. bekezdés). Ezen alkotmányi rendelkezésre hivatkozva utasította el a francia kormány az 1966. évi Polgári és Politikai Jogok Egyezségokmánya kisebbségek jogaira vonatkozó 27. cikkelyének alkalmazhatóságát a Francia Köztársaságra nézve. Franciaország tehát a kisebbségi problémák rendezésére azt a „megoldást” választotta, hogy kisebbségei jelentős részét igyekszik asszimilálni, és a még meglévő kisebbségeit belső jogi szabályozása alapján nem részesíti külön védelemben.<sup>30</sup> Ennek megfelelően Franciaország nem csatlakozott az ET kisebbségvédelmi keretegyezményéhez, a kisebbségi nyelvek védelméről szóló konvenciót pedig aláírta ugyan, de nyomban ki is bocsátott egy értelmezési nyilatkozatot, mely szerint a Karta az európai nyelvek védelmét szolgálja, és nem vezethet a kisebbségek védelméhez és elismeréséhez.<sup>31</sup>

Hasonlóan tagadja a nemzeti, etnikai kisebbségek létét Görögország, így ott sem került sor kisebbségvédelmi törvény megalkotására.

Olaszországban átfogó törvény rendelkezik 12 nyelvi-történelmi kisebbség védelméről. Az olasz parlament a Valle d’Aostában élő franko-provanszáliak, az Alto-Adigében élő dél-tiroli németek valamint a Trieszt és Gorzia provinciákban élő szlovének vonatkozásában fogadott el kisebbségvédelmi törvényeket.

Spanyolországban a Franco-rendszer bukása után bevezetett regionális autonómia széleskörű jogokat ad a történelmi-nyelvi régióknak, a katalánoknak, a baszkoknak és a gallégóknak. Az 1978-ban elfogadott Alkotmány létrehozta az állam területén az Autonóm Községek rendszerét. Minden Autonóm Község rendelkezik egy választott Tartományi Gyűléssel, egy Kormánytanáccsal, és egy Legfelső Törvényszékkal. Kétféle Autonóm Községet különböztetnek meg: a speciális státuszú Autonóm Községet, mint például Katalónia, Baszkföld, Andalúzia, Valencia, Navarra, valamint a rendes státuszú Autonóm Községet, mint Aragónia, Kasztília-Leon, Rioja, Madrid. A speciális státuszú Autonóm Községekben két hivatalos nyelv (pl.: Katalóniában a kasztíliai és a katalán, Baszkföldön a kasztíliai és a baszk, Navarrában szintén a kasztíliai és a baszk) együttélését biztosítja a spanyol állam.

Nagy-Britannia ugyan jelentős jogokat biztosít a közigazgatás, a nyelvhasználat, a parlament, az egyházszervezet, a saját jogrend és oktatás terén Wales, Skócia és Észak-Írország számára, azonban az így biztosított jogok részben történelmi hagyományokra, részben pedig a XX. század második felében utat törő regionális törekvésekre vezethetők vissza, s nem kisebbségvédelmi indíttatásúak. Az Egyesült Királyság sajátossága, hogy a nemzeti hovatartozás nem elsődlegesen nyelvi tényezőtől függ, a nemzeti nyelvtől nagyobb szerepet kap a vallási-egyházi hovatartozás /az íreknél a katolikus, Wales-ben a kálvinista-methodista, Skóciában pedig a kálvinista-presbiterianus/.

Skócia az 1707-es egyesülést követően megtartotta saját jogrendszerét, egyházszervezetét, ezzel együtt azonban kialakult egy brit nemzettudat. Az ősi gael-pikt nyelvet mára alig néhány százan beszélik.

Wales-ben még inkább erősödött a brit nemzettudat, az angol nyelv erejének, és a tömegkommunikációs eszközöknek köszönhetően a cymri anyanyelv szinte teljesen elhalt. Csekély előrelépés 1907-ben kezdődött, amikor is megalakult a wales-i Oktatási Ügyosztály, mely kezdeményezte a cymri nyelv tanítását a grófságokban. A welsh nyelv 1967-től védelmet élvez /Welsh Language Act/, ekkor a wales-i nyelvtörvény biztosította a cymri nyelv egyenjogúságát az angollal. Walesben a nyelvtörvény értelmében minden közhivatalnak meg kell szerveznie kétnyelvű működését. Az elmúlt évtizedben nagy előrelépés történt, az óvodákban, és alsóbb fokú iskolákban az oktatás kétnyelvű lett, a walesi nyelv fizikailag is láthatóvá vált az utcatáblákon, a sajtóban, s rendszeresen sugároznak cymri nyelvű televízió- és rádióadásokat. Ennek ellenére a walesi

nép csoport és a Skóciában élő gael nyelvet beszélők védelmét szabályozó törvények nem tekinthetők a kisebbségvédelem elvén alkotott jogszabályoknak. Lényeges megemlíteni azt is, hogy bár Nagy-Britannia csatlakozott az ET kisebbségvédelmi keretegyezményéhez, a vallási kisebbségeket jogilag mégsem ismeri el a szigetország.

Németország élen jár a nemzeti kisebbségek védelmében. Jogrendszere három kisebbséget, illetve nép csoportot ismer el: a Schleswig-Holstein területén élő dánokat és frízeket, valamint az egykori NDK területén élő szorbokat. A dán kisebbségek jogait az 1955-ben elfogadott németországi dánok és dániai németek jogairól kiadott nyilatkozat biztosítja. Schleswig-Holstein alkotmánya a dánok és a frízek, Brandenburg és Szászország alkotmányai a szorbok jogaira vonatkozó cikkelyeket tartalmaznak. A szövetségi alkotmány a diszkrimináció tilalmának elvét kivéve nem tartalmaz a kisebbségek védelmére vonatkozó cikkelyt. A kisebbségek ugyanakkor számos választójogi kedvezményben részesülnek, így a dán kisebbség pártjára a tartományi parlamentbe jutáshoz szükséges választási küszöbvel kapcsolatos előírások (Schleswig-Holstein) alkalmazhatók, és az ilyen jellegű pozitív diszkriminációt a Karlsruhe-i Alkotmánybíróság is az Alaptörvénynek megfelelőnek találta.

Finnországban az összlakosság 6%-át kitevő svéd anyanyelvű lakosság de jure nem, de facto azonban kisebbség. A finn alkotmány nemcsak a finn, hanem a svéd nyelvet is hivatalossá nyilvánítja, és a két nyelv számára egyenlő jogokat biztosít. Ezen túlmenően a svéd anyanyelvű lakosság teljes körű kulturális autonómiával is rendelkezik. Az 1992-ben hozott számi nyelvtörvény speciális hivatalos státuszt teremtett a számi nyelv használatára a számik által lakott területen. A számik képviseleti szerveként felállított 20 tagú parlamentet pedig a finn parlament minden, a számikat érintő kérdésben köteles meghallgatni.

A skandináv államokhoz hasonlóan Dániában is megnyugtatóan rendezett a nemzeti kisebbségek védelme.<sup>32</sup>

Ausztria biztosítja a területén élő kisebbségek (magyarok, szlovének, horvátok) nyelvhasználati jogát, és az olasz kormánnyal együtt, a dél tiroli német kisebbség bevonásával dolgozta ki Dél-Tirol autonómia modelljét, melyet egész Európa számára követendő példának tart.

A föderatív berendezkedésű Belgiumot az 1994-ben elfogadott alkotmány szerint három területi közösség, a Flamand Község, a francia, és a német nyelvű közösség, valamint három régió, a

Flamand, a Vallon és Brüsszel Régió alkotja. A Régiók és a Közösségek azonban - a német nyelvű közösséget kivéve - nem fedik egymást<sup>33</sup>. Az államban körülbelül 4 millió vallon, 5,6 millió flamand, és 65 ezer német „kisebbségi” él. A 80-as évek óta Belgiumnak három hivatalos nyelve van, ezek egyenlőségét szövetségi szinten az alkotmány is garantálja. Az összlakosság kevesebb, mint 1%-át kitevő német kisebbség esetén teljes mértékben érvényesülnek a személyi autonómia elvei: a helyi lakosság választott képviselői kezében vannak a kultúra, az oktatás, az információ-távközlés, és a társadalmi szervezetek problémái. Saját parlamenttel, kormánnyal, bírósággal és széles körű nyelvhasználati joggal rendelkezik (területi autonómia).

Az EU jogrendszere, a közösségi jog nem tartalmaz konkrét kisebbségvédelmi rendelkezéseket. A Közösséget 1957-ben kifejezetten az európai gazdasági együttműködés és integráció előmozdítása érdekében hozták létre. Politikai célja pedig a béke, a gazdasági fellendülés és a jólét biztosítása volt. Az Unió olyan szervezatként jött létre, mely föderáció ugyan, de tiszteletben tartja egyúttal a tagállamok nemzeti, etnikai kulturális sokszínűségét.

A *Római Szerződés* (1950) nem tartalmaz kifejezett kisebbségvédelmi rendelkezéseket, és nem is ruházza fel a Közösséget kisebbségvédelmi kompetenciával. Nagy hangsúlyt kap viszont a diszkrimináció tilalma, mely elv a Szerződésben több helyen is szerepel. Ezek a rendelkezések azonban nem általános jelleggel tiltják a hátrányos megkülönböztetést, hanem pusztán a gazdasági integráció védelme és kiteljesedése érdekében. Az 1992. február 1-i Maastrichti Szerződés előtt az EU szerepe a kisebbségvédelemben csupán a nyelvek, s ezen belül a kisebbségi nyelvi örökség védelmére korlátozódott.

Bár konkrét kisebbségvédelmi rendelkezést a *Maastrichti Szerződés* sem tartalmaz, említést érdemel a Szerződés IX. címe - Kultúra (EKSZ 128. cikk), mely közvetve elismeri, hogy kulturális szempontból egyetlen tagállam sem homogén. Az Unió feladata, hogy hozzájáruljon a „*tagállamok kultúrájának virágzásához, mindeközben tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket*”. Ezen túlmenően a Szerződés 126. cikkelyének 1-3 pontja is kapcsolatba hozható a kisebbségek anyanyelvű oktatásának és művelődésének jogával. A cikkely szerint: „*A Közösség azáltal járul hozzá a minőségileg magas oktatáshoz, hogy előmozdítja az együttműködést a tagállamok között..., továbbá hogy szükség esetén támogatja kultúrájuk és nyelveik sokszínűségét.*” A Maastrichti Szerződés említett rendelkezései ugyan bevezették a kulturális sokszínűség elvét,

konkrét kisebbségi kérdések gyakorlati rendezésének rendszere kidolgozására azonban sem ezen, sem az 1999-es Amszterdami Szerződés nem vállalkozott.

Az *Amszterdami Szerződés* már rögzíti az ún. általános diszkriminációs cikkelyt, de további kisebbségi tárgyú rendelkezést csak az Alapító Szerződés 13. cikke tartalmaz, amely az amszterdami szerződésmódosítással került be a közösségi jog rendjébe. A Szerződés fenti cikke kimondja: „*A jelen Szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül a Tanács - a Szerződés által a Közösségre ruházott hatáskör keretein belül, a Bizottság kezdeményezésére egyhangúan eljárva és az Európai Parlamenttel való konzultációt követően - megfelelő intézkedéseket tehet a nem, faji vagy etnikai eredeten, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció elleni küzdelem érdekében.*” A 13. cikk újdonsága abban áll, hogy az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma mellett - melyet az EK Szerződés 12. cikke tilt - bevezetett egy olyan rendelkezést, amely a diszkrimináció elleni küzdelmet számos más szempontból is lehetővé teszi. A rendelkezés értelmében azonban a 13. cikknek nincs közvetlen hatálya.

Összességében elmondható, hogy az Unió alapító szerződéseiben nem szerepeltek konkrét kisebbségvédelmi rendelkezések, csupán az emberi jogok és alapvető szabadságok védelmének-, a kulturális sokszínűség védelmének-, és a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvén keresztül közvetetten részesítette védelemben a kisebbséget.

Az uniós szerződések az alábbi kisebbségvédelemmel összefüggésbe hozható szabályokat tartalmazzák:

A Európai Unióról szóló *Maastrichti Szerződés 6. cikkének 1.) bekezdése* kimondja, hogy „*Az Unió a szabadság, demokrácia az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletén és a jog uralmán alapul, mely elvek közösek a tagállamokban*”. A szerződés leszögezi azt is, hogy amennyiben a tagállam ezen alapelveket jelentősen és folytonosan megsérti, lehetőség van a jogsértő állam bizonyos jogainak felfüggesztésére, de az állam kötelezettségei - a szankció alkalmazásától függetlenül - továbbra is fennállnak.

Ugyanezen szakasz 2.) bekezdése szerint: „*Az Unió a közösségi jog általános elveiként tiszteletben tartja azokat az alapvető jogokat, amelyeket az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről*

*szóló, Rómában, 1950. november 4-én kelt Egyezmény garántál, illetve amelyek a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek.”*

Az Európai Bíróság esetjogából is kitűnik, hogy a 6. cikk szerinti EJEE-re való utalás magában foglalja az EJEE kiegészítő jegyzőkönyveit is. Ennek alapján - az 1201. (1993) számú Ajánlásban foglaltakhoz hasonlóan - többször is felvetődött egy kisebbségi jogok védelmét célzó kiegészítő jegyzőkönyv létrehozásának gondolata, mely esetén az abban foglalt jogokat a közösségi jog alapelveiként az Unió is köteles lenne tiszteletben tartani. Ilyen jegyzőkönyv megalkotása azonban számos tagállam - többek között Franciaország - ellenállásába ütközött, ugyanis a tagállamok nem szívesen mondtak le belső szuverenitásukba tartozó jogosítványaikról.

*Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 13. cikke* a nemek, fajok vagy etnikai eredeten, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékonyságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció elleni küzdelem érdekében tartalmaz rendelkezéseket.

*Az EK Szerződés 151. cikke* közvetve érinti a kisebbségeket, hiszen megfogalmazza a kulturális sokszínűség elvét: *„A Közösség hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, és ezzel egyidejűleg előtérbe helyezi a közös kultúrát.”*

Az uniós szerződések csupán közvetett normákat tartalmaznak a kisebbségek védelmében, hatékony kontrollmechanizmusának köszönhetően ezen szabályok mégis igen fontos szerepet töltenek be, mivel a szerződések rendelkezéseinek megsértése esetén nemcsak a tagállamok és intézmények, hanem az egyes személyek is jogorvoslatért fordulhatnak az Európai Bírósághoz, melynek döntései kötelezőek a tagállamokra illetve az uniós intézményekre nézve /közvetlen alkalmazhatóság/.

Ugyanakkor meg kell említeni azt a problémát, hogy a Maastrichti Szerződés 6. cikke alapján az EJEE-ben foglalt emberi jogokat az ET strasbourgi emberi jogi bírósága mellett az EU luxemburgi bírósága is értelmezi döntéseiben. Előfordulhat, hogy a két bírói szerv másként értelmezi ugyanazokat a jogokat. Erre, valamint arra is figyelemmel, hogy az EU összes tagállama már csatlakozott az EJEE-hez, felmerült, hogy az EU, mint szervezet csatlakozzon az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A csatlakozáshoz azonban szükséges volt mind az EU alapító szerződéseinek, mind az Emberi Jogok Európai Egyezményének módosítása. Az Egyezménnyel lényegében azonos tartalmú Alapvető Jogok Európai Kartájának kidolgozásakor ismét előtérbe került

a kérdés és a csatlakozást a 2004. évi Európai Alkotmány rendezte is, de a „nem” győzelme az Alkotmány ratifikációjáról szóló franciaországi és hollandiai népszavazásokon ismét bizonytalan helyzetet teremtett, végül, ha késedelmesen is, a Karta Lisszaboni Szerződéssel<sup>34</sup> 2009. december 1-én hatályba lépett.

Az EU által 1993-ban, az Európai Tanács koppenhágai csúcstalálkozóján ül meghirdetett bővítési feltételek több szempontból is precedens nélküliek. Egyrészt példátlanul nagy számú ország uniós csatlakozása vált valósággá, másrészt a bővítés olyan kényes kérdéseket is napirendre tűzött, amelyek korábban elképzelhetetlenek lettek volna az elsősorban gazdasági integráció szervezetének tartott Európai Unióban.

1989 után a közép- és kelet-európai politikai átalakulással felerősödött az etnikai és nemzeti alapú politizálás, mely felkeltette a nemzetközi szervezetek figyelmét. Az 1990-es évek elején lezajló, a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlásával együtt járó véres események már az Uniót is egyre inkább arra késztették, hogy megoldást találjon a kisebbségi konfliktusok rendezésére. Az 1989/90-es európai változások tehát új lendületet adtak a kisebbségi jogvédelmi rendszer fejlődésének.

A kisebbségvédelem igazából a bővítési folyamattal összefüggésben vált jelentőssé, amikor is az Európai Unió átértékelte Kelet- és Közép-Európa országaihoz fűződő kapcsolatait. Bár nincs közös uniós kisebbségpolitika a tagállamokon belüli kisebbségek vonatkozásában, az EU komoly aggodalma egyértelműen megfogalmazódik a tagjelölt államok kisebbségeit illetően az *1993-as Európai Tanács-ülésen* született *koppenhágai kritériumokban*<sup>35</sup>. Az Unió nem kívánta nyakába venni a tagjelölt országokban meglévő, illetve a későbbiekben esetlegesen felmerülő kisebbségi problémákat, ezért az Európai Tanács úgy határozott, hogy a jelölt államok kisebbségeit illetően feltételeket állít a csatlakozni kívánó országok elé. Az Európai Tanács kinyilvánította, hogy *„azok a közép- és kelet-európai társult országok, akik ezt óhajtják, az Európai Unió tagjai lesznek...”*...a tagság feltétele, hogy a jelölt állam elérje azon intézmények megszilárdulását, melyek a demokráciát, a jog uralmát, az emberi jogokat illetve a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantálják”. Az 1993-ban megfogalmazott csatlakozási feltételek egyrészt konkrétan számon kérhető követelmények (a teljes EU-joganyag, illetve a közösségi *acquis* átvétele), másrészt politikai jellegű kötelezések (mint például a demokratikus intézmények stabilitása, az emberi és kisebbségi jogok védelme). A kritériumok között felsorolt demokrácia, jogállam, emberi jogok és a kisebbségek tiszteletben

tartása nemcsak nehezen értelmezhetőek, de ráadásul messze túlmennek azokon a követelményeken, amelyeket a korábbi bővítésekben az akkori tagjelöltekkel szemben valaha is támasztottak.

Az 1997-ben kelt Agenda 2000 keretében megjelent „Vélemény”-ben a Bizottság a koppenhágai kritériumokra figyelemmel határozta meg a tagsági előírásokat a tíz tagjelölt ország számára. A Bizottság 1997 júliusában elkészítette országjelentéseit arról, hogy a jelölt államok teljesítették-e illetve milyen mértékben teljesítették a csatlakozási tárgyalásra bocsátás feltételeit, majd 1998 novemberében kiadta első rendes jelentését, melyben rögzítette, hogy a bejelentett, illetve a kilátásba helyezett reformokat végrehajtották-e 1997 júliusa óta<sup>36</sup> vagy sem.

A koppenhágai kritériumokon túlmenően az 1998-ban elfogadott Csatlakozási Partnerségi Megállapodások (*Accession Partnerships*) minden tagjelölt állam számára megjelöltek bizonyos rövid- és középtávú prioritásokat, melyek között kisebbségi ügyek is szerepeltek. 1998-tól a Bizottság évente rendszeresen jelentéseket készített a Tanács részére, melyben a Csatlakozási Partnerségi Megállapodások érvényesülését, és az egyes tagjelölt országok előrehaladását vizsgálta a koppenhágai kritériumok fényében. A csatlakozni vágyó államokkal szemben felállított követelmények azonban nem jelentenek kötelezettséget a régi tagállamok számára. *Judy Batt, a Kisebbségi jogok és az Európai Unió Keleti bővítése* című tanulmányában így jellemzi az Unió hozzáállását a tagországok kisebbségi politikájához: „A kisebbségi jogokkal kapcsolatban a következő irányelv érvényesül: amit a tagállamok a /saját/ kisebbségeikkel tesznek, az nem az Európai Unió dolga.”<sup>37</sup>

A tagjelöltekkel szemben alkalmazott kettős mérce talán sehol sem annyira szembeszökő és ellentmondásos, mint a kisebbségvédelmi kritérium esetében. Az 1997 júniusában elfogadott Amszterdami Szerződés (EUSZ) 6. cikk (1) pontja<sup>38</sup> és a 49. cikk - a kisebbségvédelmi rendelkezéseket kivéve - minden koppenhágai kritériumot az elsődleges joganyag részévé tett, és ezeket minden csatlakozni szándékozó államnak tiszteletben kell tartania<sup>39</sup>. A fentiekből következik, hogy a kisebbségek védelme - mivel az nem része az elsődleges joganyagnak - nem volt kötelező jogi feltétele a csatlakozásnak, ugyanakkor politikai elvárásként érvényre jutott. Az Unió ezen kritérium beillesztésével fejezte ki, hogy figyelemmel kíséri a kelet-európai tagjelölt országokban a kisebbségek helyzetét, és elvárja, hogy a kisebbségekkel kapcsolatban felmerülő



problémákat a tagjelöltek még a csatlakozás előtt rendezték. Mivel azonban a kisebbségvédelmi feltételeket nem építették be az uniós alapszerződésbe, jogi alap híján a csatlakozó országok taggá válása után az Európai Bizottság nem képes ezen a téren ugyanolyan nyomást gyakorolni az új tagországokra, mint előtte. A fentiek ellenére el kell ismerni, hogy a legutóbbi fordulóban társult kelet-és közép európai államok - tekintettel a területükön élő nagyszámú kisebbségi csoportokra - mutatnak a legnagyobb aktivitást a kisebbségvédelem európai szintű rendezése terén.

A koppenhágai kritériumokat a jelölt országok igyekeztek maradéktalanul teljesíteni, hiszen a tagságra vágyó államok a tagság nyújtotta gazdasági, biztonsági vagy politikai előnyök reményében hajlandóak voltak szuverenitásuk egy részének feladására. Ezzel szemben a régi tagállamokat hasonló okok nem motiválták. A csatlakozási feltételek érvényesülését az Unió igyekezett eléggé erélyesen ellenőrizni (pl: monitoring rendszer, elő-csatlakozási támogatásaik felhasználásának szigorú felügyelete), így nagymértékben képes volt a tagjelölt államok politikáját számos területen befolyásolni. A kisebbségvédelemre vonatkozó tagsági feltételek szerepe és jelentősége azonban az EU-csatlakozási folyamat előrehaladtával jelentősen csökkent, a kritérium teljesítésének megítélése leginkább a napi politikai változásoknak volt (és van) kitéve.

Az Unió a kisebbségvédelmi kitételnek a csatlakozási kritériumok közé történő beillesztésével követte azon nemzetközi szervezetek gyakorlatát, amelyek vagy az emberi jogok védelme, vagy a nemzetközi biztonság és stabilitás keretében, de elvárták a kisebbségek jogainak védelmét, azonban az ET-től illetve az EBESZ-től eltérően az Unió ezt anélkül tette, hogy bármilyen a saját tagjaira érvényes jogi vagy politikai dokumentumban elkötelezte volna magát a kisebbségek jogai mellett. A tagjelölt országokkal szemben állított feltételek érvényesülésének vizsgálata során a kisebbségvédelem megkövetelésében az Unió nem alkalmazott határozott, szigorú mércét, megelégedett egyes kisebbségvédelmi tárgyú jogszabályok megalkotásával, illetve egyes kormányzati intézkedések megtételével. Minimál-standardok felállítása nélkül viszont az Unió inkább csak formális eredményeket (nemzeti jogszabály megalkotása) tudott a tagjelölt országok körében elérni, s ezek tényleges alkalmazása, gyakorlati hatása már az EU ellenőrzési körén kívül maradtak.

Hamarosan nyilvánvalóvá vált, hogy az Unió e „kettős standardot” hosszú távon nem alkalmazhatja. Mind egyes tag-, és tagjelölt államokban felmerült ugyanis a kérdés, hogy az Unió milyen alapon

állíthat fel követelményeket a csatlakozó országokkal szemben a kisebbségi jogok védelmével kapcsolatosan, illetve azokat mennyiben juttathatja érvényre, ha a probléma magán a Közösségen belül sem rendezett. A *Human Rights Watch 2003. évi jelentése* szerint: „az Európai Unió folyamatosan nyomást gyakorolt a csatlakozni kívánó államokra a romákkal való bánásmód javítása érdekében, azonban gyakran elmulasztotta, hogy ugyanilyen alaposággal nézzen utána a kérdésnek az Unión belül, ahol a romák helyzete gyakran szintén nem felel meg a nemzetközi normáknak.” Az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) 2002/01. számú határozata felhívta az Uniót, hogy ne kettős normák alapján működjék e kérdés tekintetében, és a jelenlegi EU-tagállamokon belül is biztosítsa az alapelvek érvényesülését. Az *EUMAP 2001-es jelentése* szerint: „Egyértelművé kell tenni, hogy a kisebbségek tisztelete és védelme központi EU-érték, s ennek érdekében az a legkevesebb, hogy a koppenhágai feltételeket - köztük „a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét” - teljes mértékben integrálni kell a létező EU-alapkövetelményekbe, és erősebb mechanizmusokat kell felállítani, hogy nyomon követhető legyen, megfelel-e az összes EU-tagállam az emberi és kisebbségi jogi követelményeknek.”

Az Uniót több oldalról érő nyomás a Közösséget a fenti ellentmondásos helyzet megszüntetésére, és a kisebbségeket érintő következetesebb politika kialakítására készítette. A tagjelölt államok kisebbségvédelmi politikájának felülvizsgálata révén az Unió szembesült a tagállamokon belüli kisebbségek helyzetével, illetve azzal, hogy a csatlakozást követően egységes, a kisebbségek helyzetét általánosan rendező politika létrehozása szükséges. Ennek megfelelően az Európai Parlament többször is kísérletet tett a kisebbségi kérdés egységes rendezésére, és közös, az Unió területén érvényes kisebbségvédelmi jogszabályok kidolgozására. Tekintettel azonban arra, hogy az alapító szerződések az Uniót nem ruházzák fel kisebbségvédelmi kompetenciával, ilyen szabályok megalkotása csak az alapító szerződések kiegészítésével, vagy hozzájuk fűzött kiegészítő jegyzőkönyvek létrehozásával válna lehetővé.

Az EU kisebbségeket érintő tevékenysége - mivel az Unió elsődlegesen gazdasági szerveződésként jött létre - elég szórványos. Az eddig hozott intézkedéseket *Gabriel Toggenburg Egy kényes kapcsolatrendszer: Az Európai Unió és a kisebbségi jogok* című írásában az alábbi négy csoportba sorolja: „(a) az Európai Parlament által kialakított és normatív megközelítéssel jellemezhető, főként politikai jellegű intézkedések<sup>40</sup>; (b) az Európai Bizottság, a Tanács (és a Parlament) által

hozott intézkedések, amelyek funkcionális, például pénzügyi megközelítéssel jellemezhetők<sup>41</sup>; (c) az EK/EU külkapcsolataiban megtett intézkedések, amelyek abban különböznek a két többi csoporttól, hogy nem az EU belső szféráira irányulnak (ami azonban nem jelenti azt, hogy nem lehetnek belső hatásaik<sup>42</sup>); és (d) nem kisebbségi célzatú politikák és program-jellegű intézkedések<sup>43</sup>, amelyek ettől függetlenül relevánsak a kisebbségi kérdéseket illetően.”<sup>44</sup>

A fent említett intézkedéseket is figyelembe véve elmondható, hogy az Unió az ET illetve az EBESZ által elért eredményekhez képest a kisebbségvédelem területén jóval hátrébb tart. Az egyéni jogokat az Unió egy jogilag nem kötelező erejű Kartában foglalta össze, mely a diszkrimináció terén jelentős szabályokat rögzít, azonban a kisebbségvédelemben nem tartalmaz közös, egységes rendelkezéseket. Az EU-ban mindezt nem sikerült kötelező, közös kisebbségvédelmi jogi eszközöket elfogadtatni, de ez nem jelenti azt, hogy az EU-n belül semmiféle kisebbségvédelmi szabály nem érvényesül, mert minden tagállam területén alkalmazandók saját belső kisebbségvédelmi jogszabályaik. Előfordulhat viszont az is, hogy az EU közösségi jogrendszere ellentétbe kerül az egyes tagállamokban érvényes kisebbségvédelmi jogszabályokkal. *Vogel Sándor, Az Európai Unió és a nemzeti kisebbség* című írásában az alábbi példát hozza erre: „... a munkaerő szabad áramlásáról szóló közösségi jogszabály ütközése a Dél-Tirol autonómiáját biztosító rendelkezésekkel, azaz bizonyos munkakörök betöltésénél kötelező nyelvtudás megkövetelésével és a meghatározott etnikai arányok érvényesítésével nyilvánvaló.”<sup>45</sup>

Ezen túlmenően a tagállam köteles érvényre juttatni azon nemzetközi normákat, melyek betartására az államok kötelezettséget vállaltak, illetve ratifikáltak. Az ilyen dokumentumok többnyire általános emberi jogokat védnek, belőlük azonban levezethető számos kisebbségi jog. Érvényesek a tagállamokra nézve az EU kül- és biztonságpolitikája keretében kibocsátott dokumentumai is, melyek szintén tartalmazznak kisebbségvédelmi rendelkezéseket.

A 2011. első félévi magyar soros uniós elnökség által meghirdetett szükségképpen szociális és antidiszkriminációs elemeket is tartalmazó roma integrációs program remélhetőleg konkrét eredményeket is hoz majd, ám nem nehéz megjósolni, hogy kikényszeríthető jogi normákról jó ideig e vonatkozásban sem beszélhetünk.

Az egységes, konkrét kisebbségvédelmi jogszabályok hiánya persze nem jelenti azt, hogy az Európai Közösség nem alakíthatna ki íratlan, a tagállamok jogában meglévő közös alapelveket, mint a

közösségi jog általános elvét. Az Európai Bíróság határozataiból egyértelműen kitűnik, hogy a Bíróság nem zárta ki annak lehetőségét, hogy a kisebbségi jogok védelmét a közösségi jog általános alapelveinek nyilvánítsa.

#### **IV. Az EU Alapvető Jogok Chartája és az uniós alkotmányozás**

Kötelező érvényű kisebbségvédelmi dokumentumok és az ilyen normák megalkotására irányuló politikai akarat hiányában a megoldást az is jelenthetné, ha az EU átvinné az Európa Tanács keretében kialakult kisebbségvédelmi normákat. A kisebbségvédelem rendezésére a készülő uniós alkotmányos szerződés ébresztett reményt, mivel lehetővé tette, hogy az EU jogi személlyé váljon, és mint ilyen, csatlakozhasson az ET azon egyezményeihez (Kisebbségvédelmi keretegyezmény, ill. az Emberi Jogok Európai Egyezménye) amelyeket az EU- tagállamok szinte kivétel nélkül aláírtak.

Az Unió az emberi jogok uniós védelme terén is fontos lépést tett azzal, hogy 2000 decemberében a Nizzai Szerződéshez kapcsolódóan az Európai Tanács a Bizottság és a Parlament közös nyilatkozatban fogadta el az egyének jogairól és szabadságairól ötven cikket tartalmazó *Alapvető Jogok Chartáját*. Az uniós Charta - szemben az ET Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Egyezményével - nem csupán polgári és politikai jogokat tartalmaz, hanem egyéb területeket is magában foglal, mint például a dolgozók szociális jogait, vagy a személyes adatok védelmét.

Az alapvető emberi jogokon kívül két cikkében is tartalmaz kisebbségi vonatkozásokat: a *21. cikk* /Alkotmányos Szerződés II. rész, III. cím II-81. cikke/ - többek között - a faji, és nyelvi alapú, illetve az etnikai származáson és a nemzeti kisebbséghez tartozáson alapuló diszkrimináció tilalmát írja elő, kimondja továbbá, hogy „*az EKSZ és az EUSZ szerződések alkalmazási terjedelmében - az azokban foglalt rendelkezések sérelme nélkül - bármely állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilos*”. A *Charta 22. cikke* /Alkotmányos Szerződés II. rész, III. cím II-82. cikke/ pedig a kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartását fogalmazza meg. Leszögezi, hogy „*az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget*”.

A Charta jogilag nem kötelező erejű, csupán morális kötelezettségeket ró a tagállamokra. Ebben változást hozott az az alkotmányozási folyamat, mely 2002 elején vette kezdetét, és melynek során a Konvent 2003 nyarára kialakította az EU új alkotmányos szerződésének tervezetét. A tervezetnek megfelelően az Alapvető Jogok Chartája 2004-ben a születő Európai Alkotmány szerves

részévé vált, az Alkotmány ratifikációját és hatályba lépését követően a Részes Államokra jogilag is kötelező erővel bírhat. Ennek következtében megnyílhat az út az uniós intézmények előtt, hogy a Chartában foglaltakat nem-, vagy nem megfelelő teljesítés esetén kikényszeríthessék<sup>46</sup>. Fontos azonban kiemelni, hogy a Karta rendelkezései a későbbiekben is kizárólag az Unió működésével összefüggésben kerülnek alkalmazására, azon kérdések tekintetében melyek a tagállamok hatáskörébe tartoznak, így a gazdaság- és szociálpolitikai szempontokon túlmutató kisebbségpolitikában nem kell alkalmazni. Semmiképpen sem állítható tehát, hogy a kisebbségi jogok tényleges biztosítása, illetve a kisebbségi csoportok támogatása a Karta Uniós Alkotmányba történő beemeléseivel végleg megoldódott volna, a strasbourg-i Európai Emberi Jogi Bíróság előtti eljárás az egyéni (kisebbségi és más jellegű) jogvédelem területén továbbra is elsődleges jelentőséggel rendelkezik. A kisebbségvédelem rendezése érdekében javaslat született arra, hogy az Uniót ruházzák fel jogi személyiséggel, mert így válna lehetővé, hogy saját nevében csatlakozzék nemzetközi szerződésekhez, egyebek mellett az ET emberi jogi és kisebbségvédelmi egyezményeihez. (Az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez történő csatlakozás időközben be is következett.)

Az Alkotmányos szerződés az Alapvető Jogok Chartájában foglalt „kisebbségi rendelkezéseken” túl az „Unió értékei” /1-2. cikk/ között sorolja fel az egyenlőség, az emberi jogok, ezen belül kiemelve a kisebbséghez tartozó személyek jogainak védelmét, mely értékek súlyos megsértése - illetve már annak veszélye - esetén egyes tagsági jogok felfüggeszthetők.

Az *Alkotmány 1-3. cikkének (3) bekezdéséből* is levezethető a nemzeti kisebbségek közvetett védelme. A fenti rendelkezés kimondja, hogy Európa számára a kulturális sokszínűség önmagában is védendő sajátosság: *„Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.”* A sokszínűséget az Alkotmány nemcsak a kultúra, hanem a nyelv és a vallás terén is védelemben részesíti /1-3. cikk, valamint az Alapjogi Charta II-82. cikk/. *Gordos Árpád, Az Európai Alkotmányos Szerződés születése* című művében a sokszínűséggel kapcsolatban a következőképpen fogalmaz: *„A sokszínűség az európai modell alaptényezője, az Alkotmányos Szerződés értelmében alapcélja, mely világosan megkülönbözteti azt az amerikai modelltől.”*<sup>47</sup> A sokszínűség megőrzése viszont szükségszerűen feltételezi a nemzetek és nemzeti kisebbségek kulturális heterogenitásának védelmét.

A Charta beépítése a Szerződésbe, valamint az a tény, hogy az Unió csatlakozik az ET Emberi Jogok és Alapvető Szabadságjogok Védelméről Szóló Európai Egyezményhez lényeges, de nem elégséges előrelépést jelent a kisebbségvédelem területén. A kisebbségek jogainak kikényszeríthető erejű rendelkezésekkel való elismerése - magyar kezdeményezésre - az Alkotmány 1-2. cikkének köszönhetően megtörténik, e dokumentum sem tartalmazza azonban széles körben a kisebbségi jogok katalógusát. Pozitívként említhető viszont, hogy az Unió alapvető céljai közé /1-3. cikk/ beemelésre kerül a kulturális, nyelvi diverzitás, mely messzemenően találkozik a kelet- és közép-európai tagállamok elvárásaival.

Az Európai Konventben zajló alkotmányozási folyamat során ismételten felvetődött a kollektív jogok védelmének kérdése. Több olyan javaslat született, hogy az Unió alapelvei között - a koppenhágai kritériumok megfogalmazását átvéve - a „*kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét*” kell deklarálni, és kötelezővé kell tenni minden tagállamra. Ez az intézkedés annyiban hozott volna újat, hogy a kisebbségek jogainak individualista megfogalmazása helyett elismerte volna a kisebbségi közösségek kollektív jogait. Vagyis egyrészt azt, hogy az állam köteles kifejezetten támogatni a népesség egy bizonyos csoportjának etnikai, vallási vagy kulturális azonosságát, s nem elegendő az egyén védelme amiatt, mert egy kisebbségi csoporthoz tartozik, másrészt pedig biztosította volna a csoportot ért sérelem esetén a közösség jogorvoslati jogát. A kollektív jogok<sup>48</sup> azonban mélyen beavatkoznak egy állam szuverenitásába, és kijelölésük elválaszthatatlan a kisebbség fogalmának meghatározásától, így ezek a javaslatok nem kerültek be az Alkotmány végleges szövegébe, a dokumentum I. részének I. cím 1-2. cikke<sup>49</sup> az Unió értékei között kifejezetten a „*kisebbségekhez tartozó személyek jogait*” részesíti védelemben.

Az Alkotmányos Szerződés és a kisebbségi jogok értékelésével kapcsolatosan *Judy Batt* tanulmányában az alábbi következtetésre jutott: „*A kisebbségi kérdés az EU külpolitikai napirendjének fontos pontja lett a közép- és kelet-európai új demokráciákkal való kapcsolatában, de az a belső politikában nem jelenik meg. Ez kettős normarendszer kialakításához vezetett a kisebbségi jogok terén, mely gyengíti az EU szavahihetőségét. A kérdés az, hogy meddig szorgalmazhatja az EU a kisebbségi kérdés megoldását harmadik országgal szemben, ha saját háza táján nem teremtett rendet e kérdéskörben, különös tekintettel a keleti bővítésre. Úgy látom, az Alkotmányos Szerződés menetében az Unió a szükséges fél lépést megteszi.*”<sup>50</sup>

*Luis Durnwalder, Dél-Tirol tartományfőnöke pedig az alábbi elvárásokat fogalmazta meg az Unióval, illetve az Unió Alkotmányával szemben: „Mindannyiunk számára döntő jelentőséggel bírna, ha az európai alkotmányban - az alapvető szabadságjogok között - lenne egy fejezet, amely a kisebbségekkel foglalkozna, hiszen az alkotmány fontos előírásokat tartalmaz az emberi jogok tiszteletben tartására, valamint kontinensünk nyelvi és kulturális sokszínűségének megőrzésére. Ez egyben azt is jelentené, hogy Brüsszelnek minden egyes intézkedése előtt mérlegelnie kellene, hogy az adott intézkedés hogyan érinti a kisebbségeket. A kisebbségeknek ugyanis különleges helyzetüknél fogva különleges bánásmódra van szükségük. Az, ha egyszerűen csak egyenjogúként kezelik őket, még nem jelent igazi segítséget. A kisebbségeknek pozitív diszkriminációra van szükségük, s amikor csak lehetséges, saját kezükbe kellene venniük maguk és közvetlen környezetük ügyeit.”*

## **V. Néhány kiemelkedően fontos kisebbségi jog az európai normák tükrében**

### **Diszkrimináció tilalma**

A nemzetközi kisebbségvédelmi normák közül két jelentős dokumentum van, mely általánosan elfogadottan tartalmazza a diszkrimináció tilalmának elvét, illetve annak definícióját. Az egyiket a *Faji megkülönböztetés minden formájának tilalmáról szóló nemzetközi egyezmény* első cikkelyében találjuk: *„Faji megkülönböztetés minden olyan különbségtétel, kizárás, megszorítás vagy előnyben részesítés, amelynek alapja a faj, a szín, a leszármazás, a nemzetiségi vagy etnikai származás, és amelynek célja vagy eredménye az emberi jogok és alapvető szabadságjogok elismerésének vagy egyenrangú élvezetének megsemmisítése vagy akadályozása a politikai, gazdasági, társadalmi, kulturális életben vagy a közélet bármely más területén.”* Tehát egy bánásmódot akkor tekinthetünk diszkriminatívnak, ha megfosztja a személyt az őt megillető jogok gyakorlásától. Ebből az is következik, hogy azon bánásmód mely egy embercsoportnak többletjogokat biztosít nemzetiségi származás vagy más sajátosság alapján, nem minősül más személyekre nézve diszkriminatív eljárásnak, hiszen ezen többi személyek továbbra is minden akadályoztatástól, illetve korlátozástól mentesen gyakorolhatják emberi jogukat.

A másik általánosan elfogadott definíciót az Európai Unió által 2001. június 20-án elfogadott, *Az érintett személyek faji vagy etnikai eredetétől független, egyenlő bánásmód elvének alkalmazására vonatkozó irányelv* tartalmazza. A diszkriminációellenes irányelv 2. cikkelye kimondja, hogy „közvetlen diszkriminációra akkor kerül sor, ha egy személyt faji vagy etnikai alapon kevésbé kedvező bánásmódban részesítenek, mint egy másikat, ha összehasonlíthatóan hasonló helyzetben vannak” Az „összehasonlíthatóan hasonló helyzet”- kitétel alapján e megfogalmazás sem tiltja a nemzeti kisebbségek javára alkalmazott pozitív diszkriminációt, mert azok a többségtől nyilvánvalóan eltérő helyzetben vannak.

### **Elismerés**

A „kisebbség” fogalom meghatározása tagállamonként eltérő, más-más tartalmi elemeket foglal magában. Sok tagállam a „kisebbség” szűkebb definícióját fogadta el, megteremtve a különböző csoportok védelmi hierarchiáját. Olaszországban például a hagyományos nemzeti kisebbségi csoportok - francia, német, szlovén kisebbségek - számára a kisebbségi jogok teljes körét biztosítják, ugyanakkor kizárják e körből a muszlimokat és a romákat. Németországban a romákat, a dánokat, a frízeket és a szorbokat ismerik el kisebbségi csoportnak, a muszlimokat azonban nem. Nagy-Britanniában a nemzeti kisebbség tág meghatározását fogadták el, azonban a muszlimoknak és más hitközösségek tagjainak nem biztosítanak kisebbségi jogokat. Franciaország tagadja a kisebbségek létét, mivel mindenki számára egyenlő bánásmódot kell biztosítani. Álláspontom szerint az Uniónak e kérdésben is abból az alapelvből kell kiindulnia, hogy Európa sokszínűsége különösen védendő érték.

### **Állampolgársággal kapcsolatos kérdések**

A kisebbségi csoportok közül különbséget kell tenni a történelmi múlttal rendelkező és az „új kisebbségek”, tehát a bevándorlók, és menekültek között. A Nagy-Britanniában élő muszlimok többsége - sokuk már második, vagy harmadik generáció óta él az országban - angol állampolgársággal rendelkezik. Ezzel szemben az Olaszországban élő muszlimok többsége nem



kapott állampolgárságot. Az „új kisebbségek” és az állampolgársággal nem rendelkező személyek szinte minden tagállamban kiszorulnak a hagyományos kisebbségvédelmi rendszerből. A nem állampolgárok részére jóformán kizárólag az alapvető emberi jogok biztosítana védelmet. Bár az egyes tagállamok kompetenciájába tartozik annak meghatározása, milyen csoportok mikor kapnak elismerést, az EU-nak azért ösztönöznie kellene a tagállamokat, hogy a „kisebbség” tágabb definícióját fogadják el, így a kisebbségi jogokat a nem hagyományos csoportokra is kiterjesszék. Viszonylag új, pontosabban újra felmerült problémát jelentenek a Közép-európai régióban a kettős állampolgársággal<sup>51</sup>, azaz az etnikai értelemben az anyaországi állampolgársággal együtt járó szavazati, szociális, egészségügyi jogokkal összefüggő államközi, politikai konfliktusok, melyek azonban külön tanulmányt érdemelnének.

### **Nemzetiségi hovatartozás vállalása, és szabad kinyilatkoztatása**

Számos alapvető elv (pl.: hátrányos megkülönböztetés tilalma, személyes adatok védelmének elve) értelmében elfogadhatatlan annak kötelezővé tétele, hogy a kisebbségi személy vállalja és kinyilatkoztassa nemzeti hovatartozását, akkor is, ha ezért diszkrimináció sújthatja. Még abban az esetben sem kötelező a nemzetiségi hovatartozás vállalása, ha a különleges intézkedések megtételére kifejezetten a kisebbséghez tartozó személy védelme érdekében (pozitív diszkrimináció) kerül sor. Ezt deklarálja a *Keretegyezmény 3. (1) cikkelye*: „A nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van dönteni abban, hogy ekként kezeljék-e őket, vagy sem, és semmilyen hátrányuk nem származhat e döntésből vagy abból, hogy gyakorolják a döntésükből fakadó jogukat.” Ugyanakkor a nemzetiségi hovatartozás önkéntes vállalása és szabad kinyilatkoztatása nemzetközi jogilag is védett alapvető jog. Számos nemzetközi dokumentum a kisebbséghez tartozó egyének számára olyan különleges intézkedéseket fogalmaz meg, melyek célja a nemzeti identitás megőrzése és támogatása, ennek gyakorlati megvalósítása azonban már feltételezi az identitás vállalását és kinyilatkoztatását.

## VI. Jogvédő szervek az EU intézményi keretein belül

### Az Európai Ombudsman, a kisebbségi ombudsman és a független szakértők hálózata

Az *Európai Unió ombudsmani* tisztsége létrehozásának gondolata a kilencvenes években született meg. A Maastrichti Szerződés rögzítette először az uniós polgárok számára az ombudsmanhoz való fordulás jogát. Az ombudsman intézményét 1992-ben a Maastrichti Szerződés hozta létre, tevékenysége szoros kapcsolatban áll az Európai Parlamenttel, a Parlament választja meg és nevezi ki. A hozzá benyújtott egyéni panaszok alapján jár el, Ombudsmanhoz az EU bármely állampolgára, társadalmi szervezetek és vállalatok fordulhatnak a közösségi intézmények eljárásaiban tapasztalt adminisztratív hiányosságokkal, hibákkal kapcsolatos panaszaikkal.

Az Unió állampolgárának a bírósági (nemzeti, vagy európai bírósági) jogorvoslaton, valamint az Európai Parlamenthez benyújtott petíciós jogon túl, tehát lehetősége van arra, hogy az Európai Ombudsmanhoz nyújtson be panaszt az európai intézmény nem megfelelő eljárása ellen.

Az ügyek felderítését az Ombudsman széles körű vizsgálati jogosultságai segítik. Hatásköre azonban nem terjed ki az Európai Bíróság tevékenységének vizsgálatára, valamint a már jogerősen lezárt vagy jogvita tárgyát képező esetekre.

Amennyiben egy panasz jogosnak bizonyult, az ombudsman megegyezéssel megoldást keres. Ennek sikertelensége esetén az Ombudsman ajánlásokat fogalmaz meg az intézmény számára, illetve ha ez sem vezet eredményre, az Európai Parlament elé tárja az esetet. Az Ombudsman maga nem kezdeményezhet peres eljárást az Európai Bíróság előtt.

A kisebbségek védelmében az Európai Ombudsman intézménye jelentéktelen szerepet tölt be, annak eljárása ugyanis a fentiek alapján igencsak korlátozott területet érint, azaz hozzá az uniós polgár csak az európai intézmény „nem megfelelő eljárása” ellen nyújthat be panaszt. Tekintettel arra, hogy ilyen a kisebbségi jogokat is érintő „nem megfelelő eljárás” csak rendkívül ritkán fordul

elő, a kisebbségekkel kapcsolatban fontosabb jogvédelmi feladatot lát el a *nemzeti kisebbségi ombudsman*.

Az 1991/92-ben született bolzánói FÜEN<sup>52</sup> egyezmény-tervezet javasolta a kisebbségi ombudsman kinevezését, azzal a feladattal, hogy a politikai és a közigazgatási szervekkel szemben is megvédje a kisebbségek jogait. A tervezet szerint az ombudsmant valamely kisebbségi csoport tagjai közül kell megválasztani. Egyelőre a 2009-es azonos tárgyú európai parlamenti kezdeményezés sem vezetett eredményre.

A belső tagállami kisebbségi ombudsman-t az elsők között a hazai 1993. évi LXXVII. törvény /a kisebbségekről/ vezette be. Az Európai Kisebbségügyi Központ (ECMI) 2003-ban célul tűzte ki, hogy előmozdítsa a kisebbségi ombudsmani intézmények létrehozását azon országokban, ahol eddig arra még nem került sor, valamint felvetődött egy speciális ombudsmani hálózat kialakításának terve is.

Az Európai Bizottság a Parlament javaslatára 2002-ben hívta életre a *független szakértők hálózatát*. A szakértők éves jelentéseket készítenek a Bizottság számára az emberi jogok uniós érvényesüléséről az Európai Emberi Jogi Egyezmény tükrében. A beszámoló hasznos eszköze az uniós kisebbségvédelmi jogalkotásnak és jogalkalmazásnak, hiba lenne azonban túlbecsülni jelentőségét.

## **VII. A dél-tiroli autonómia modell<sup>53</sup>**

Az élenjáró európai kisebbségpolitikai gyakorlat legékezebb példája az olaszországi Dél-Tirol német-ladin relációjú területi autonómiája<sup>54</sup>. Dél-Tirol autonómiáját a két érintett ország (olasz-osztrák) közötti nemzetközi szerződés alapozta meg, az anyaország mintegy védhatalomként lépett fel nemzetrésze érdekében. A dél-tiroli autonómia jórészt Ausztria, mint patronáló ország szívos fellépésének köszönhető. Ezen túlmenően az autonómia sikerében fontos szerepet játszott az általános regionalizációs folyamat előrehaladása Olaszországban, az 1955. évi osztrák államszerződés, amely az 1938. évi keretek között biztosította Ausztria határait, és kizárta Dél-Tirol visszacsatolásának lehetőségét, az etnikai-nyelvi status quo biztosítása, valamint az Európai Unió fennállása is, melynek Olaszország már tagja volt, Ausztria pedig tagjává akart válni.

A dél-tiroli kisebbségi modell ismertetése előtt le kell szögezni, hogy azok a kisebbségek, amelyek tömbökben élnek (mint például Dél-Tirol lakossága) a részükre biztosított jogok terén kedvezőbb helyzetben vannak, mint a szórványként élők kisebbségi csoportok (például a romák vagy a nem székelyföldi erdélyi magyarok). A tömbökben élők egységesebben képesek érvényesíteni érdekeiket, látványosabban vannak jelen a többségi társadalomban.<sup>55</sup>

Az olaszországi Trentino-Dél-Tirol (az olaszoknak Alto Adige) régió két provinciából áll: a német többségű provincia fővárosa Bozen (Bolzano), az olasz többségűé Trient (Trento). Bolzano provinciában a németajkúak aránya jelenleg 68%, az olaszoké 27,6%, míg a ladinoké 4,4%. Az 58 milliós olasz állam lakosságának mintegy 0,5%-át teszi ki a dél-tiroli német kisebbség, azaz a német nyelvcsoporthoz tartozó kisebbségnek számít az államon belül, de ők alkotják a többséget a tartományon belül. Figyelemre méltó, hogy az elmúlt évtizedekben a kedvező kisebbségpolitikai helyzetnek köszönhetően számos németajkú tért vissza Ausztriából és Németországból szülőföldjére, Dél-Tirolba.

A fennálló állapotok történelmi előzményei a második világháborút követő békeszerződésig vezethetők vissza. Az 1919. évi Saint-Germain-i békében 300.000. osztrákot csatoltak Olaszországhoz, az osztrákok Bolzanóban többségben voltak és vannak, Trentóban a ladin kisebbséggel együtt szórványokat alkotnak. A határváltoztatás óriási ellenállást váltott ki a terület lakosságából. A két világháború közötti időszakot a fasiszta uralom burkolatlan asszimilációs törekvései jellemezték, intenzív németellenes politika vette kezdetét, megtiltották a német nyelv nyilvános használatát. A hivatali érintkezés nyelve kizárólagosan az olasz lett, a német iskolákat megszüntették, a német családneveket olaszosították. Ezzel egyidejűleg az olasz állam jelentős támogatásokat nyújtott az olasz lakosság Dél-Tirolba történő bevándorlásához. Az olasz állam elnyomó intézkedései kezdetben németajkúak tízezreit készítette kivándorlásra, mindezek ellenére az olasz nyelv mégsem tudta átvenni a német szerepét a mindennapi életben, az etnikai és nyelvi homogenitás irreálisnak bizonyult.

A második világháború után lassú változás kezdődött, a német nyelv fokozatosan visszakerült a hivatalos érintkezés szférájába is. 1946. szeptember 5-én Párizsban került sor az osztrák és olasz fél közötti ún. Gruber - de Gasperi megállapodás aláírására, mely során Gruber osztrák külügyminiszter elérte, hogy az olasz békeszerződés IV. Függelékében utaljanak a dél-tiroli németajkúak kollektív

jogaira. A szerződésben a felek rendezték Dél-Tirol autonómiáját a törvényhozói, végrehajtói hatalom terén, azonban a megállapodást az olasz állam figyelmen kívül hagyta. 1948-ban a két állam között létrejött az első autonómia-statútum, mely szintén eredménytelen maradt, az abban foglaltak, illetve a törvény alkalmazása során elért eredmények nem elégítették ki a német nyelvű kisebbség igényeit.

1960-ban és 1961-ben Bruno Kreisky osztrák külügyminiszter elérte, hogy két ENSZ-határozat is foglakozzon Dél-Tirol helyzetével. A kérdést végül az 1969-ben aláírt Waldheim - Moro programcsomag rendezte, és lehetővé tette az 1946-ban kelt megállapodás végrehajtását, a német nyelvű önkormányzat bevezetésével. Az 1971. november 11. napján kelt, és 1972. január 20-án hatályba lépett második autonómia- statútumban Olaszország elismerte Trentino - Dél-Tirol régió autonómiát eredményező speciális státuszát. Újrdefiniálták a régió és a tartomány kompetenciáit, az autonómia-törvény szabályai mindkét tartományra hasonló rendelkezéseket tartalmaznak, azzal a különbséggel, hogy Dél-Tirolra további speciális előírások vonatkoznak az anyanyelv használata, az oktatásügy, a kultúra, a kétnyelvűség és az etnikai arányosság terén. A második autonómia-statútumot követően az autonómia biztosítására számos végrehajtási rendelet született, a legutóbbi 1992-ben jelent meg.

Az autonómia szerves részét képezi a nyelvhasználat és az oktatási rendszer kérdéseinek nagyvonalú rendezése. A régió statútuma kimondja, hogy: *„A régióban minden nyelvcsoporthoz tagjai jogegyenlőséget élveznek; mindegyikük etnikai és kulturális sajátossága védelemben részesül.”* Az autonóm területek közé tartozik a helyi jellegű kulturális értékek védelme, az iskolaügy, az idegenforgalom, az ipar, a kereskedelem, a környezetvédelem és a településfejlesztés. A régió keretén belül a két provincia egyes területeken azonban csak részleges autonómiával rendelkezik. Kizárólagos állami hatáskörbe tartozik viszont a katonaság, a rendőrség, a biztonsági szolgálat, és a bíróságok.

Az autonómia-statútum lehetővé teszi, hogy a régió meghatározott körben adókat vessen ki anyagi forrásainak biztosítására. Ezzel szemben a provinciáknak nincs önálló adóztatási joguk, de megilleti őket a területükön beszedett adók kilenczede. Ezen túlmenően megkapják az állami egészségügyi költségvetés és a régiók külön fejlesztési programjaira előirányzott állami támogatás arányos

részét. A külső forrásokat kiegészíti az EK mezőgazdasági céltámogatása, melyet elsősorban a hegyvidéki övezetek parasztgazdaságainak modernizálására és ártámogatásra használnak fel.

A régiók és a provinciák intézményrendszere hasonlóképpen épül fel: törvényhozói jogosítványokkal rendelkezik a tanács, a végrehajtó hatalmat a bizottság és az elnök gyakorolja. A regionális tanácsot arányos választási rendszerben általános, közvetlen és titkos választással, regionális törvényben megszabott feltételek szerint választják. A provinciális gyűlést a regionális tanácsnak azok a tagjai alkotják, akiket az illető tartományban választottak meg. A provinciális gyűlés számos tárgykörben teljes törvényhozói jogosítvánnyal bír, és az Alkotmánybíróság előtt megtámadhatja a központi törvényeket. Az autonómia-statútum előírja, hogy mind a regionális, mind a tartományi bizottság összetételének meg kell felelnie a nyelvcsoportok tanácsbeli képviseleti létszamarányának.

Bolzano provinciában az etnikai hovatartozás kérdése nagy jelentőséggel bír, meghatározza, hogy a gyermek melyik iskolába fog járni, ennek függvénye az álláshoz jutás a közigazgatás minden szintjén, az állami lakások kiutalása, valamint a választott tisztségekre történő jelölés.

A dél-tiroli autonómia sikere elsősorban a „fontos javaknak” (bizonyos politikai tisztségek, közhivatali állások, egyes állami támogatások) a három népcsoport közötti részarányosság szerinti igazságos elosztásán alapul. Korábban az etnikai arányosság elvét csak a provincia adminisztrációjának hivatalnokaira alkalmazták, 1976-ban azonban azt kiterjesztették a belügyminisztériumi és rendőrségi hivatalok kivételével az összes állami és félállami hivatalra. Az 1976-os arányossági törvény szerint az állami és vegyes közhivatalokban a munkavállalók részarányát az adott területen lakók százalékos arányának megfelelően kell kialakítani. Az arányossági törvény így védelmet nyújt mind a nyelvi kisebbségeknek, mind az olasz nyelvcsoporthoz tartozóknak. A részarányosság feltételezi a nyelvcsoporthoz tartozás korrekt felmérését. Az etnikai arányosság elvének biztosítása érdekében a lakosságnak a tízévenként esedékes népszámlálás alkalmával nyilatkoznia „kell” arról, hogy a három nyelvcsoporthoz közül melyikbe tartozik, illetve ha bevándorló, és egyik nyelvcsoporthoz tartozónak sem vallja magát (egyéb hovatartozás), úgy azt kell megadnia, hogy melyik nyelvcsoporthoz tartozna részarányából szeretne részesedni<sup>56</sup>. A nyelvi hovatartozásról szóló nyilatkozat tíz éven át érvényes, ennyi ideig köti az állampolgárt az

adott nyelvcsoporthoz. Az az állampolgár, aki nyelvi hovatartozását nem juttatja kifejezésre, nem részesül bizonyos jogokban.

A nyilatkozattétel tehát csupán lehetőség, de nem kötelező, és ez megfelel a fentebb említett vonatkozó kisebbségvédelmi normáknak. Az ET 1995. február 1-i keretmegállapodása a nemzeti kisebbségek védelméről 3. cikkének 1. bekezdése szerint a kisebbséghez tartozóknak jogukban áll szabadon eldönteni, hogy kisebbségi elbánásban részesüljenek-e, vagy sem, de ebből a döntésből hátrányuk nem származhat. A nyilatkozat tartalmát további felülvizsgálat nélkül köteles az olasz állam elfogadni.<sup>57</sup>

Azon túlmenően, hogy a nyilatkozat képezi az etnikai arányosság megteremtésének alapját, fontos szerepet játszik az állami hivatalok által kiírt állások betöltésekor, ugyanis a pályázó a nyilatkozattal igazolja, hogy ahhoz a nyelvcsoporthoz tartozik, mely számára az állást meghirdették. Amennyiben nem találnak az érintett nyelvcsoportból megfelelő jelentkezőt, az állást más nyelvi hovatartozású pályázó is betöltheti.

A nyelvcsoport-nyilatkozatot nemcsak egyes speciális állások (állami állás, politikai hivatal) betöltésénél, hanem például a lakásépítési támogatás igénybevételénél is fel kell mutatni.

Felvetődhet, hogy a nyelvcsoport-nyilatkozat összeegyeztethető-e az adatvédelmi elvekkel. Ugyanez a kérdés vonatkoztatható a többi európai tagállamra is, amelyekben kötelező a kisebbségek számarányának kisebbségvédelmi célokat szolgáló demográfiai megállapítása. Ugyanakkor nem szabad szem elől téveszteni, hogy valamely nyelvcsoporthoz való tartozás (amely a mindennapi életben nyilvánosságra jut) nem feltétlenül azonos az etnikai származással. A kisebbségvédelem és az adatvédelem között fennálló feszültség feloldására Dél-Tirolban 1991-től olyan megoldást alkalmaznak, mely szerint a nyilatkozatot tartalmazó nyomtatványt két példányban kell kitölteni, az egyik adatvédelmi okokból névtelen, ez használható fel statisztikai célokra, míg a másolatot névvel ellátott, lezárt borítékban őrzik, ez utóbbi az etnikai arányossági rendszer fenntartását segíti elő. A névvel ellátott borítékot csak az adatközlő maga nyithatja ki, illetve a bíróság döntése alapján lehet felbontani.

A dél-tiroli nyelvi kisebbségek privilegizált helyzetben vannak Olaszország többi kisebbségeivel szemben. Az 1948-ban deklarált, és 1972-ben újra írt autonómia nyilatkozatok messzemenően biztosítják a nyelvi kisebbségek jogait. Az 1972-es státútum fontos eleme, hogy egyenlőnek ismeri el

a három dél-tiroli nyelvet (német, olasz, ladin). A statútum az általános rendelkezések között kimondja: „*A régióban minden nyelvcsoporthoz tagjai jogegyenlőséget élveznek; mindegyikük etnikai és kulturális sajátossága védelemben részesül.*” Ennek megfelelően a közalkalmazotti és köztisztviselői helyek betöltését minden szinten nyelvvizsgálóhoz kötik, a hivatalokban kötelező a kétnyelvűség, illetve a ladinok lakta településeken a háromnyelvűség. A katonai intézményekben viszont megmaradt az olasz nyelv kizárólagos használata.

A tartomány őshonos nemzetiségét a ladin népcsoport alkotja, s mint nyelvi kisebbség szerencsésnek mondhatja magát, hogy Dél-Tirolban él, hiszen az ottani német kisebbséget nemzetközi szerződés védi, az olasz állam kénytelen volt a ladin nyelvet is, mint kisebbségi nyelvet elismerni, és bizonyos védelemben részesíteni.

Dél-Tirol kiterjedt anyanyelvű oktatási rendszerrel rendelkezik, az óvodától az érettségig a német közösséghez tartozók német anyanyelvű, az olaszok pedig olasz oktatási intézménybe járnak. Az óvodák kivétel nélkül tisztán anyanyelvűek, az iskolákban anyanyelvű tanárok oktatnak. Minden iskolában kötelező a másik nyelv tanítása, azonban nem idegen nyelvként, hanem második nyelvként sajátítják el azt a diákok. A jelenlegi gyakorlat szerint az olasz iskolákban az első évfolyamtól kezdve kötelező a német nyelv tanítása napi egy órában. A német iskolákban az olasz nyelv oktatását általában csak a második évfolyamtól kezdik, és kevesebb a heti óraszám is. Ennek ellenére a gyakorlatban a német anyanyelvű fiatalok jobban beszélnek olaszul, mint az olaszok németül. Ez persze azon törvényszerűségnek tudható be, hogy a kisebbség jobban motivált arra, hogy a többség nemzeti nyelvét elsajátítsa, és körülményei miatt jobban rá is kényszerül erre.

Itt érdemes megemlíteni, hogy a 15-20 ezer fős kis létszámú ladin közösség gyermekeinek anyanyelvű oktatása vet fel a legtöbb problémát. A ladinok maguk is viszonylag egymástól eltérő dialektusokat beszélnek, az iskolákban tanított standardizált változat pedig gyakran idegen számukra. Csupán az óvodában zajlik ladin nyelvű foglalkoztatás, a ladin iskolák pedig abban is eltérnek a német és olasz nyelvűektől, hogy az ott tanuló diákoknak németül és olaszul is meg kell tanulniuk. A ladinok lakta településeken az iskolákban a tanítás azonos óraszámú olaszul, és németül folyik, a ladin nyelvet pedig heti meghatározott óraszámú oktatják, a szaktantárgyak tanítása azonban nem ladin nyelven történik. Az általános és a középiskolákban tehát a ladint, mint



segédnyelvet használják, de a német és az olasz nyelv a meghatározó. 1988-ban helyi szinten a ladin hivatalos nyelvvé vált.

A nyelvtanulást leginkább a kétnyelvűségi /adott esetben háromnyelvű/ vizsga megszerzése motiválja, hiszen a kétnyelvűségi vizsgát mindenkinek kötelező letennie, aki köztisztviselő vagy közalkalmazott akar lenni, csak így biztosítható, hogy a hivatali ügyintézés mindkét nyelven zavartalanul folyhasson, és az állampolgárok érvényesíthessék az anyanyelven történő ügyintézés jogát. A vizsgát négy szinten lehet letenni, mely szintek egyúttal megfelelnek a közszolgalatban betöltött funkcióknak is.

A nemzetiségi iskolába való beiratkozásnak nem feltétele a nemzetiséghez tartozás, a szülő önállóan eldöntheti, hogy milyen tannyelvű iskolába íratja gyermekét. (Sokszor ezt a német kisebbséghez tartozók ellenzik, hiszen nem akarják, hogy németül alig tudó olasz gyerekek járjanak a német tannyelvű iskolákba, mert ezzel akadályozzák az oktatás megfelelő színvonalát. Kitiltásuk viszont a szabad iskolaválasztás alkotmányban rögzített alapelvét sértene, ezért a problémára olyan megoldás született, mely a szabad iskolaválasztást bizonyos korlátok közé /pl. megfelelő szintű nyelvismeret/ helyezi.)

A felsőfokú oktatásról sem az 1969-es csomag-megállapodás (Paket), sem az autonómia státútum nem intézkedik. A dél-tiroli németeknek nincs saját egyetemük (kivéve az innsbrucki egyetem Brixenben működő teológiai karát), azonban Ausztria biztosítja számukra, hogy aki németül szeretne felsőfokú tanulmányokat folytatni, az beiratkozhat Ausztria bármely egyetemére, s a szűkösebb anyagi háttérrel rendelkező dél-tiroli egyetemistákat az olasz állam pénzügyi támogatásban részesíti. A 90-es évek elején a tartományi kormány igyekezett megoldást találni a felsőfokú oktatás területén fennálló hiányosságokra, 1991-ben megnyitotta kapuit a Bozeni Európa Akadémia, mely posztgraduális továbbképzést nyújt, 1997-ben pedig létrejött a Bozeni Szabad Egyetem is.

A jól működő rendszer ellenére egyre több problémát vet fel a német-olasz vegyes házasságokból születő gyermekek oktatásbeli nyelvi helyzete. Napjainkban a vegyes házasságok növekvő számának köszönhetően megkérdőjeleződik az egynyelvű oktatás célszerűsége, a két anyanyelvel rendelkezők számára a fennálló oktatási rendszer már nem kielégítő. Mivel azonban az autonómia-

statútum az egynyelvű oktatás jogát tartalmazza, a kétnyelvű oktatás bevezetésének jelentős jogi akadályai vannak.

Fontos kiemelni, hogy a dél-tiroli autonómia csupán másodlagos illetékességgel rendelkezik az alap- és középfokú oktatás döntő részében, azaz kizárólag az olasz állami oktatáspolitikai által szabott kereteken belül mozoghat, adoptálnia kell az állami törvényeket, az iskolai oktatás, valamint a tanárképzés szerkezetén pedig nem változtathat. A kisebbségi oktatás az olasz oktatási rendszer integráns részét képezi, a provincia nem tudja az államtól függetlenül alakítani oktatási rendszerét.

Sajátos egynyelvű oktatási rendszerük azonban ma is a kisebbség önazonossága megőrzésének kulcseleme, az anyanyelvű oktatás nagy szerepet játszott abban, hogy a német nyelvű közösség nem asszimilálódott a többségi társadalomba. A saját nyelv megőrzése nem gátolta, hanem inkább elősegítette a társadalmi integrálódást.<sup>58</sup>

Az állami és vegyes közhivatalokban (kivéve egyes szerveket, mint például a belügyi igazgatás magasabb pozíciói, illetve a biztonsági rendőrség állásai) az etnikai arányosság elve alapján töltik be a különböző státuszokat. A közalkalmazotti és köztisztviselői helyek betöltése minden szinten nyelvvizsgálóhoz kötött, ez alól csak a katonaság és a biztonsági szolgálat kötelékébe tartozók képeznek kivételt.

A kisebbségvédelem elveinek megfelelően, Dél-Tirolban egy valóban működőképes kétnyelvű közigazgatási rendszert sikerült kialakítani. Már az 1946-os Gruber - De Gasperi egyezmény kimondja a német és az olasz nyelv paritását a közhivatalokban és a hivatalos dokumentumokban. A törvények, és a közigazgatási dokumentumok kétnyelvűek (a ladinok lakta településeken háromnyelvűek).

Az autonómia-statútum 100. cikke kimondja, hogy Dél-Tirol polgárainak jogukban áll a közigazgatás szerveiben és hivatalaiban, vagy a tartományban közfeladatokat ellátó koncessziós vállalkozásoknál (pl: gyógyszertárak, hitelintézetek, egyes közlekedési társaságok stb.) saját anyanyelvüket használni. A hivataloknak eszerint kötelességük biztosítani az anyanyelvi ügyintézését. Az autonómia-rendelkezések 100. cikke (4) bekezdésének megfelelően a német és az olasz nyelv elkülönített használata érvényesül. Ez azt jelenti, hogy a közigazgatásban, írásos kommunikációban az indítványozó nyelvét kell használni. Amennyiben ezt a rendelkezést figyelmen kívül hagyják, az

ügyirat semmisnek számít, ha a nyelvi jogait érvényesíteni képtelen állampolgár tíz napon belül szóban vagy írásban kifogást terjeszt elő az eljárás ellen.

A ladin nyelv nem mindenben élvez a némethez hasonló jogokat, de elnyerte a harmadik hivatali nyelv státuszát. A ladinok lakta településeken mindhárom nyelv ismerete szükséges a közhivatali állások betöltéséhez, ugyanakkor csupán a területi elv alapján kérhető a ladin nyelv használata, és csak azon közigazgatási szervnél és tartományi hivatalnál, amely elsősorban a ladin lakosság ügyeivel foglalkoznak. A német kisebbséggel ellentétben a ladinok a részükre biztosított speciális jogokat nem alanyi jogon, hanem csupán a két ladin völgyben, Grödental (Val Gardena) és Gadertal (Val Badia) területén érvényesíthetik. Az 1992. március 16-án kelt 267. számú köztársasági elnöki rendelet alapján azonban a ladinok az igazságszolgáltatás szervei előtt is használhatják anyanyelvüket törvényszéki tolmács segítségével.

Az új előírások alkalmazásáig mind a polgári, mind a büntetőeljárásban az olasz számított kizárólagos nyelvnek. 1960-ban bevezettek néhány változtatást, de az ítélethirdetés, a jegyzőkönyvezés, és a dokumentumok kiállítása továbbra is olaszul történt. 1972-ben már lehetővé vált a német nyelv szélesebb körű használata.

A polgári peres eljárás lehetőség szerint egy nyelven, az indítványozó nyelvén folyik<sup>59</sup> (az eljárás egynyelvűségének elve). A kisebbségvédelmi szabályok szerint a német kisebbséghez tartozó állampolgárok saját anyanyelvüket használhatják. A kereseteket tehát mind olasz, mind német nyelven be lehet nyújtani. Az 1993. május 2.-től hatályos törvény szerint amennyiben mindkét peres fél német, úgy az eljárás nyelve német lesz, az ügyiratokat németül állítják ki, ha viszont mindkét fél olasz, akkor olasz nyelven. Amennyiben pedig egynyelvű eljárás lefolytatására nincs lehetőség, a dokumentumok fordítása hivatalból a bíróság költségére történik, és kétnyelvű jegyzőkönyv is készül. Az ítéletet mindkét nyelven ki kell hirdetni, azonban ez a rendelkezés csak a régióon belül érvényesül, ha a tárgyalás a régióon kívülre kerül, az összes addigi dokumentumot olaszra fordítják. (A kétnyelvű eljárás hátránya, hogy jelentősen meghosszabbítja azt.)

A büntetőeljárás során is kívánatos az egynyelvűség, a nyelvválasztás joga a vádlottat illeti meg, aminek nem kell feltétlenül egybeesnie sem az anyanyelvével, sem a nyelvi hovatartozási nyilatkozatban megjelölt nyelvvel. A tanúk, illetve a sértettek a vallomásukat anyanyelvükön

tehetik meg, melyeket lefordítanak, és az eljárás nyelvén jegyzőkönyvezik. Az egynyelvű eljárás alól kivételt képez az ügyvéd nyelvhasználata (de a kirendelt ügyvédé nem), ugyanis az ügyvédnek lehetősége van az általa választott nyelvet használni az eljárás során. Az ügyvéd nyilatkozatai azonban az eljárás nyelvén kerülnek jegyzőkönyvezésre. Abban az esetben, ha több, nem azonos nyelvcsoporthoz tartozó vádlottal szemben folyik eljárás, a procedura kétnyelvű, ilyenkor a vádiratot és az ítéletet mindkét nyelven megfogalmazzák, és kihirdetik.

A dél-tiroli modell jó példája annak, hogy az autonómia nem a szeparatizmus előtt nyitja meg az utat, hanem megelőzi azt. Meg kell azonban jegyezni azt is, hogy a jól működő modell bizonyos területeken nem egyeztethető össze az uniós elvekkel. Az egyik problémás terület az olasz állampolgárok közzolgálati állás betöltésével kapcsolatos privilégiuma. Az autonómia-rendelkezések ugyanis bizonyos előjogokat biztosítanak a dél-tiroli állampolgároknak a munkaerőpiacon. Az uniós normák értelmében ez diszkriminációt jelent, hiszen az uniós polgárok között lakóhelyük szerint különböztetnek egy-egy közzolgálati poszt betöltésekor. A másik terület, mely szintén a diszkrimináció tilalmának elvével ütközhet, a német nyelvű külföldi állampolgárok anyanyelv használatához való joga a bírósági eljárások során.<sup>60</sup>

Összességében azonban a dél-tiroli rendszer olyan modellértékű autonómiát valósított meg, amely garanciát jelent a nyelvcsoportok békés egymás mellett élését illetően és bár jelenleg nincs politikai realitása egy kisebbségi autonómia-standardokat kötelezően szabályozó európai uniós dokumentum megalkotásának, a távoli jövőben talán egy hasonló rendelkezéseket tartalmazó uniós jogi norma mintájául is szolgálhat.

## VIII. Záró gondolatok

Az Európai Unió egyes intézményei és más nemzetközi szervezetek a kisebbségek védelme érdekében jelentős erőfeszítéseket tettek, s ez számos dokumentum megszületését eredményezte. Bár az egyes kisebbségvédelmi megállapodásokban rögzített jogok nem pontosan fedik egymást, számos olyan alapelv, illetve jog fogalmazódott meg, mely a legtöbb dokumentumban egyaránt fellelhető. Közös, egységes kisebbségvédelmi szabályok hiányában<sup>61</sup> tehát a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmét szolgáló rendszernek egyedül a különböző szervezetek, intézmények, az Európai Bíróság által hozott, valamint az államok belső jogalkotásának keretében született kisebbségvédelmi tárgyú határozatok, normák, intézkedések nem koherens összességét tekinthetjük.

A fejlődési folyamat nehézkességéből lesűrhető, hogy az EU-t inkább „alkalmi megfontolások”<sup>62</sup> és a felmerülő konfliktusok megelőzése iránti szándék vezette a jelenlegi kisebbségvédelmi rendelkezések megalkotására. Az EU tehát nem kívánja a tagállamok kisebbségvédelmi politikáját komolyan befolyásolni, egyelőre megelégszik az emberi jogok és néhány alapvető kisebbségvédelmi elv érvényre juttatásával.<sup>63</sup> Az Unió óvatos politikája leginkább annak köszönhető, hogy a tagállamok nem kívánnak a Közösség részéről további erőteljes beavatkozást nemzeti szférájukba. Mindazonáltal az egyre bővülő és mélyülő integráció, mely együtt járt a tagállamok számának növekedésével kedvező fejleményeket hozott a kisebbségek számára. A bővítés ugyanis - a személyek szabad mozgásának elvére figyelemmel - megkönnyítette a határmenti övezetekben lakó kisebbségeknek az ugyancsak EU-tag anyaországgal való kapcsolattartást a gazdaság, a kultúra és az oktatás terén is. Néhány országban belpolitikai okok is a kisebbségek helyzetének határozott - igaz a legkevésbé jogi rendelkezésekben megjelenő - javulásához vezettek, elegendő csak az erősen asszimiláló magyarokat képviselő szlovákiai és romániai pártok vagy a török etnikum bulgáriai pártjának kormánykoalícióban való részvételére utalnom.

Az a remény azonban, mely szerint az újonnan csatlakozott országok (2004, 2007) jelentős számú kisebbségeikre is tekintettel - nyitottnak mutatkozhatnak a kisebbségek védelmének uniós szintű

biztosítása iránt, csalókanak bizonyult. Kötelező erejű átfogó egységes szabályozás, vagy akár csak részeredményeket megalósító, egyben számonkérhető európai jogi normák megalkotására a tagállami véleménykülönbségekre figyelemmel, különösen a kollektív kisebbségi jogok vonatkozásában középtávon sem mutatkozik esély, és sajnálatos módon ugyanez a helyzet a kisebbségi jogokat védő EU-szervek alapításával, hatáskörbővítésével kapcsolatban is, ahogyan azt a 2009-ben magyar részről is támogatott európai uniós kisebbségvédelmi biztosi poszt<sup>64</sup> létrehozása iránti európai parlamenti kezdeményezés kudarca is igazolja.

2011. május 10.

Dr. Szepesházi Péterné dr. Tóth Katalin

<sup>1</sup> Ez alól talán csak Portugália és Luxemburg jelent kivételt.

<sup>2</sup> A generációk szerinti csoportosítás Karel Vasak nevéhez fűződik. Fel kell hívni azonban a figyelmet arra, hogy az emberi jogok igen szerteágazóak, a jogirodalomban számos egyéb megoldást is találunk csoportosításukra.

<sup>3</sup> A Világkonferencia megerősítette „minden állam szilárd elhatározását, hogy teljesíti abbéli kötelezettségét, hogy az emberi jogok és alapvető szabadságjogok egyetemes tiszteletben tarását, támogatását és védelmét elősegíti az ENSZ Alapokmányával, más emberi jogi szerződésekkel és a nemzetközi joggal összhangban. Ezen jogok és szabadságok egyetemes természete kétségen kívüli.”- Emberi Jogi Világkonferencia, Bécs 1993. június 25., A/CONF.157/23.

<sup>4</sup> Herczegh Géza: Droits de l'homme - droits des minorités /Paix, développement, démocratie: Boutros-Ghali: Amicorum Discipulorumque Liber - Bruylant, Bruxelles, 1998. 1148.o.

<sup>5</sup> A *jus cogens* körébe tartozó normák feltétlenül kötelezőek, az emberi jogi hierarchia legmagasabb szintjén állnak.

<sup>6</sup> A halálbüntetés eltörléséig az élethez való jog az élettől való önkényes megfosztás tilalmaként érvényesült.

<sup>7</sup> Lásd: Emberi Jogok Európai Egyezménye első kiegészítő jegyzőkönyvének 1. Cikke.

<sup>8</sup> Az első világháború okozta megrázkódást követően megjelent Richard Coudenhove-Kalergi gróf Páneurópa című könyve, melyben nemcsak a vám-, hanem a politikai határok lebontását is felvetette. Ezen túlmenően a müben felmerült a közös európai pénz lehetősége, a gyarmatok közös hasznosítása, közös katonai védelmi szövetség felállítása, és a nemzeti kisebbség védelme a nemzethatárokon belül. Lényeges tehát, hogy az egységes európai eszmény megvalósításához a politikai egység megteremtésén keresztül vezet az út, azonban hamar nyilvánvalóvá vált, hogy - az államok szuverenitásukhoz való ragaszkodásuk folytán ez csak fokozatosan, több évtizedes egyeztetés eredményeként lehetséges.

<sup>9</sup> Lásd: Weller Mónika: Emberi jogok és európai integráció - Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000. 85. oldal.

<sup>10</sup> Van Gend en Loos v. Nederlandse Administratie der belastingen, Case 26/62, (1963) ECR 1.

<sup>11</sup> Costa v. ENEL, Case 6/64, (1964) ECR 585.

<sup>12</sup> Erich Stauder v. City of Ulm, Sozialamt, Case 29/69, (1969) ECR 419.

<sup>13</sup> A. J. Nold. KG v. Commission, 4/73; 1974/ECR 491. számon hozott ítéletében kifejtette: „*e jogok védelmében a Bíróság köteles a tagállam közös alkotmányos hagyományából ösztönzést meríteni, és ezért nem erősíthet meg olyan intézkedéseket, amelyek összeegyeztethetetlenek ezeknek az államoknak az alkotmányai által elismert és védett alapvető jogokkal. Hasonlóképpen az emberi jogok védelmére létesült nemzetközi egyezmények, amelyeknél a tagállamok közreműködtek, vagy amelynek részesei olyan irányelvekkel szolgálhatnak, amelyeket a közösségi jog keretében követelni kell.*”

<sup>14</sup> „Olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjával együttesen saját kultúrájuk legyen, vagy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják.”- Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya, 27. Cikk.

<sup>15</sup> A kisebbség fogalmát hasonló módon határozta meg Jackson Preece íze: National Minorities and European Nation-states System - Oxford, 1998, 198. oldal.

<sup>16</sup> Kovács Péter: Nemzetközi jog és kisebbségvédelem - Osiris Kiadó, Budapest, 1996, 47. oldal.

<sup>17</sup> 1995. január 1. napjától nevét Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezetre változtatta.

<sup>18</sup> „A résztvevő Államok, melyeknek területén nemzeti kisebbségek vannak, tiszteletben tartják az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek jogát a törvény előtti egyenlőségre, maradéktalanul biztosítják számukra azt a lehetőséget, hogy ténylegesen élhessenek az emberi jogokkal és az alapvető szabadságjogokkal, és ily módon védelmezik a nemzeti kisebbségek törvényes érdekeit ezen a téren.”- EBESZ 1975. évi Helsinki Záróokmánya VII. elv (4) bekezdés.

<sup>19</sup> „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.” - EJE. 14. Cikk

<sup>20</sup> A Nemzeti Kisebbségek Védelmének Európai Keretegyezménye 1998. február 1. napján lépett hatályba. Franciaország és Görögország nem csatlakozott hozzá.

<sup>21</sup> A Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája 1992. november 5. napján nyílt meg aláírásra a tagállamok számára, és 1998. március 1. napján lépett hatályba.

A Kartát 1999 májusában Franciaország is aláírta, nyomban kibocsátott azonban egy értelmezési nyilatkozatot is, mely szerint a Karta az európai nyelvek védelmét szolgálja, és nem vezethet a kisebbségek védelméhez és elismeréséhez.

<sup>22</sup> Lásd a Karta Preambulumát.

<sup>23</sup> „Minden Fél a 3. Cikknek megfelelően ...vállalja, hogy a jelen Karta III. Részének rendelkezései közül legkevesebb harmincöt bekezdést vagy pontot alkalmaz, éspedig legalább hármat-hármat a 8. és 12. Cikkből és egyet-egyet a 9.,10., 11. és 13. Cikkből.” - Karta I. Részének 2. Cikk 2. pontja.

Magyarországon az 1993. július 7-én elfogadott kisebbségi törvény értelmében honos népcsoportnak számít a bolgár, a cigány (romani és beás), a görög, a horvát, a lengyel, a német, az örmény, a román, a ruszin, a szerb, a szlovák, a szlovén és az ukrán, így hazánkban a Karta alapján vállalt kötelezettségek ezen nyelvekre vonatkoznak.

<sup>24</sup> Judy Batt: Kisebbségi jogok és az Európai Unió keleti bővítése In: Pro Minoritate 3/2001.; 8. oldal.

<sup>25</sup> A „travellers” kifejezés a brit szigeteken a cigányság ősi nomád életmódjára utal.

<sup>26</sup> Lásd bővebben: Arady Lajos: Az EU és tagországai belső kisebbségvédelmi gyakorlata In: Kisebbségpolitikai döntés-előkészítő tanulmányok sorozat, 5. sz. füzet, Bp. 1998.

<sup>27</sup> Minority Rights Group (szerk.): Etnikumok Enciklopédiája - Kossuth Könyvkiadó, Budapest, 1993.

Christoph Pan: Népcsoportvédelem Európában - elhangzott az Európai Népcsoportok Föderalista Uniója (FUEV) budapesti konferenciáján 1994. október 24-én, in: Magyarság és Európa, II. évfolyam 1994/9. szám.

<sup>28</sup> Annak ellenére, hogy nem ismerik el a kisebbségi csoportok létezését, a Regionális Nyelvek és Kultúrák Bizottsága a Franciaországban beszélt alábbi nyelveket sorolta fel: okcitán (1.500.000), elzászi (1.300.000), breton (600.000), katalán (100.000), baszk (80.000), flamand (80.000), korzikai (70.000).

<sup>29</sup> Ugyanez a folyamat megfigyelhető az Egyesült Államokban a különböző vallású és nemzetiségű fehér bőrszínű csoportok esetén.

<sup>30</sup> Kivétel ez alól Korzika szigete, mely az 1991. évi Korzikai Statutum alapján széleskörű területi-közigazgatási autonómiával rendelkezik. Franciaországban tehát a de jure nem létező korzikai kisebbségnek de facto olyan jogosítványai vannak, amelyet Közép-Európában kisebbségi jognak tekintenek. Sajátos jogosítványokat biztosít az anyaország a tengerentúli területei számára is.

<sup>31</sup> erről bővebben: Palayret, Galliansze: Overseas France minority and indigenous rights: dream or reality in: International Journal on Minority and Group Rights 2003.VOL.10. No.3. 221-252.o.

<sup>32</sup> erről bővebben: Justesen, Pia: Equality for ethnic minorities: International and danish perspectives in: International Journal on Minority and Group Rights 2003.VOL.10. No.1. 1-43.o.

<sup>33</sup> Vallónia a francia és a német nyelvi régiót foglalja magában, a Flamand Régió viszont csak a flamand nyelvi régiót.

<sup>34</sup> [http://europa.eu/lisbon\\_treaty/take/index\\_hu.htm](http://europa.eu/lisbon_treaty/take/index_hu.htm)

<sup>35</sup> Gordos Árpád szerint az 1993-as koppenhágai kritériumok az Unió „saját identitásának főbb elemeit” tartalmazza, melyek elengedhetetlenül szükségesek a bővítéshez. A szerző az európai identitás második alkotóelemeként a kultúrák sokszínűségét említi:

„Megállapítható, hogy az Unió sokszínűsége és a sokszínűség egysége azok az alapvető jellemzői, alapelemei az európai identitásnak melyek kohéziójukat a közös érdekekben találják.” - Gordos Árpád és Ódor Bálint: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése; 152. oldal - hvg orac. 2004.

Ugyanezen műben a szerzők rávilágítanak arra, hogy Európa számára a kultúrák sokszínűsége önmagában is védendő sajátosság: „A sokszínűség az európai modell alaptényezője, az Alkotmányos Szerződés értelmében alapcélja, mely világosan megkülönbözteti azt az amerikai modelltől.” - Gordos Árpád és Ódor Bálint: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése, Hvg orac., Budapest, 2004., 153.o.

<sup>36</sup> A Magyarországot érintő országvélemény megállapította: „Magyarország magán hordozza a biztos intézményi háttérrel rendelkező demokrácia jegyeit, amelyek biztosítják a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét.” Az országvélemény kisebbségvédelemmel foglalkozó fejezete ugyanakkor megemlítette, hogy a fenti eredmények mellett a magyarországi cigányság gyakran igen súlyos gondokkal küzd, a roma és nem-roma lakosság közötti esélyegyenlőtlenség fokozatosan nő. A cigányság helyzetét bíráló észrevételeken túl a többi kisebbségre vonatkozóan csak a parlamenti képviselőt kérdését vetették fel az 1998-2002 között évente megjelenő országvélemények.

<sup>37</sup> Judy Batt: Kisebbségi jogok és az Európai Unió Keleti bővítése In: Pro Minoritate 3/2001. 6. oldal.

<sup>38</sup> Az 1997. júniusában elfogadott Amszterdami Szerződés 6. cikkének (1) pontja kimondja: „az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok valamint a jogrend tiszteletben tartásának alapelveire épül”. A Szerződés 49. cikke szerint a 6. cikk (1) pontjában rögzített alapelvek minden tagállamban közősek, s ezeket a csatlakozó államoknak is tiszteletben kell tartaniuk.

<sup>39</sup> A csatlakozás rendes feltételei az elsődleges jogban (EUSZ 49. cikk) és a Csatlakozási Szerződésekben található, valamint az „acquis communautaire” szintén ide sorolandó, hiszen a csatlakozni vágyó államoknak maradéktalanul meg kell felelniük a közösségi vívmányoknak. Azt, hogy Koppenhágában további csatlakozási feltételeket állítottak fel azért nevezhetjük precedens nélküli intézkedésnek, mert ezáltal olyan kötelezettségeket róttak az új tagállamokra, amelyek a meglévő tagokra nem vonatkoznak. Mivel azonban a kritériumként megfogalmazott „kisebbségek tisztelete és védelme” terén korábban nem létezett meghatározott, jogi közösségi standard, ezen kritérium nem része az „acquis”-nak, ily módon nem tekinthető jogilag kötelezőnek.

<sup>40</sup> Az Unió intézmények közül a Parlament tanúsít a legnagyobb érdeklődést a kisebbségi ügyek iránt, számos határozatot fogadott el ebben a témában (pl: 1981-es határozat a Regionális Nyelvek és Kultúrák Közösségi Kartájáról és az Etnikai Kisebbségek Jogainak Kartájáról, az 1987-es határozat az Európai Közösség regionális és etnikai kisebbségeinek nyelveiről és kultúráiról, az ún. Kujpers-határozat). Az Európai Parlament azt hangoztatja, hogy a Parlamentnek magának kellene képviselnie Európa kulturális sokszínűségét. Intézkedései, határozatai nem kötelező jellegűek, viszont hatáskörének erősödésével jelentős hatást gyakorolnak az uniós jogszabályok alakulására, cselekvésre sarkallják a Bizottságot.

<sup>41</sup> Ilyenek például a különböző támogatások, segélyek, akcióprogramok keretében nyújtott pénzeszközök a kisebbségi kultúrák fennmaradásának, fejlesztésének támogatására, vagy a kevésbé használt regionális és kisebbségi nyelveket támogató intézkedések finanszírozására.

<sup>42</sup> Például a PHARE-program keretében a közép- és kelet-európai országokban élő kisebbségek részére meghirdetett programcsomag.

<sup>43</sup> „Ezek olyan területeket ölelnek fel, mint emberi-jogi politika, anti-rasszista politika, menekült-politika, a harmadik ország polgáraival szembeni hozzáállás, a régiók szerepe az EU-ban...” - Gabriel Toggenburg: Egy kényes kapcsolatrendszer: Az európai Unió és a kisebbségi jogok; In: Pro Minoritate 1/2002. - 15. oldal.

<sup>44</sup> Lásd bővebben: Gabriel Toggenburg: Egy kényes kapcsolatrendszer: Az európai Unió és a kisebbségi jogok; In: Pro Minoritate 1/2002. - 15. oldal.

<sup>45</sup> A szerző kifejti azt is, hogy az Európai Bíróság miképpen látja rendezhetőnek az uniós jogszabály és a tagállam kisebbségvédelmi rendelkezése közötti konfliktust: „Az Európai Bíróság azonban mindennek ellenére több esetben érvényesíthetőnek és funkciójuknál fogva igazolhatónak ítélte meg hasonló kisebbségvédelmi jogszabályokat és elfogadta a tagállamok azon érvelését, hogy azok a kisebbségek és kulturális örökségük védelmét biztosítják. - Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbség. In: Európai tükrök 1/1999. 36. oldal.

<sup>46</sup> A tervezet hollandiai és franciaországi népszavazáson elszenvetett kudarcával azonban e remények beteljesülésére a legjobb esetben is további éveket kell várni.

<sup>47</sup> Lásd: Gordos Árpád és Ódor Bálint: Az Európai Alkotmányos Szerződés születése - Hvg Orac, Budapest, 2004. 153. oldal

<sup>48</sup> Mint például: a fennmaradáshoz való jog, önkormányzatok létesítésének joga, arányos képviselet a parlamentben, önkormányzatokban, nyelvhasználat a közéletben, utcákon, saját szimbólumok, jelképrendszer használata, saját oktatási, kulturális, művelődési rendszer, tömegtájékoztatás, média.

<sup>49</sup> „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...” - Európai Unió Alkotmány I. rész I. cím I-2. cikk.

<sup>50</sup> Amato, Giuliano-Batt, Judy: Minority Rights and EU Enlargement to the East Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border, In: European University Institute RSC Policy Paper, No. 1998/5.

<sup>51</sup> Szarka László: A kettős állampolgárság jogintézménye a kisebbségi és a migrációs léhelyzetek kezelésének eszköze - MTAKI honlapja, A kettős állampolgárságról, adatok, állásfoglalások, elemzések, 2005 - [http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/tan\\_01.html](http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/tanulmanyok/tan_01.html)

<sup>52</sup> A FUEN-t /Federal Union of European Nationalities - Európai Nemzetiségek Szövetségi Uniója/ az Európai Tanáccsal egy időben, 1949-ben alapították Versailles-ban azzal a céllal, hogy az európai nemzetiségek számára fórumot biztosítsanak a közös érdekek képviseletére

<sup>53</sup> A dél-tiroliakhoz hasonló védelem illeti meg az Aosta-völgyi franciákat, illetve Gorizia, Trieszt provinciák szlovénjeit.

<sup>54</sup> Harsay György: Értékes autonómia tanulmányút Dél-Tirolban - Nyugat-európai Magyar Szervezetek Szövetsége honlapja, 2008 -

[http://www.nyeomszsz.org/deltirol\\_08.pdf](http://www.nyeomszsz.org/deltirol_08.pdf)

<sup>55</sup> Az autonómia lényegét dr. Szabó Róbert: Fogalmak - Nemzet, állam, önrendelkezés című tanulmányában az alábbiakban látja: „Az autonómia egyfajta kompromisszum: korlátozott nemzeti önrendelkezés a kisebbségek részéről, és önkorlátozott, vagyis befelé is korlátozott szuverenitás az állam részéről, ez lenne a megoldása a kisebbségi kérdésnek. Vagyis az autonómia a belső önrendelkezés egyik megvalósulási formája, általában, de nem okvetlenül a kollektív jogok elismerését feltételezi.” Az autonómia minden esetben alkut feltételez, mely alapján „a kisebbség a nemzeti önrendelkezésből nem él a külső önrendelkezés jogával, az elszakadás jogával, cserébe viszont az állam a szuverenitásának egy részéről lemond, vagyis biztosítja a kisebbségek számára az autonómiát.” - dr. Szabó Róbert: Fogalmak - Nemzet, állam, önrendelkezés 16. oldal - [http://66.102.9.104/search?q=cache:1VpBo5JYDk:www2.zskf.hu/media/SzR01Eavazlatok.doc+nemzet,%C3%A1llam,%C3%B6nrendelkez%C3%A9s&hl=hu&gl=hu&ct=clnk&cd=1&lr=lang\\_hu - 2006.06.16-i állapot](http://66.102.9.104/search?q=cache:1VpBo5JYDk:www2.zskf.hu/media/SzR01Eavazlatok.doc+nemzet,%C3%A1llam,%C3%B6nrendelkez%C3%A9s&hl=hu&gl=hu&ct=clnk&cd=1&lr=lang_hu - 2006.06.16-i állapot)

<sup>56</sup> Korábban az országos népszámlálás alkalmával az etnikai hovatartozásról szóló nyilatkozattétel mindenki számára kötelező volt, a gyermek nevében a szülők nyilatkoztak. A 80-as években azonban komoly problémaként jelentkezett a vegyes házasságból származók nyilatkozattételre kötelezése, mivel egyrészt a három nyelvi csoport közül csupán egyet lehetett választani, másrészt pedig a



nyilatkozattételt diszkriminatívnak tartották. Az Államtanács 1984. április 17-én kelt 439. számú nyilatkozata alkotmányellenesnek nyilvánította a nyilatkozattételt megkövetelő rendelkezést, mivel az nem tette lehetővé az állampolgárok számára, hogy „másnyelvűnek” vagy „vegyes” nyelvűnek nyilvánítsák magukat.

<sup>57</sup> A gyakorlatban előfordulhat, hogy egy olasz állampolgár, aki egyáltalán nem beszéli a német nyelvet, a német nyelvi csoporttal azonosul. Egy ilyen tartalmú nyilatkozat az állami szférában való munkavállaláskor kétszeres esélyeket biztosít a nyilatkozónak, hiszen a lakosság etnikai összetétele miatt Dél-Tirolon belül a német nyelvcsoporthoz tartozóknak számíthatnak többségnek.

<sup>58</sup> Olaszországban számos nyelvi közösség él, ezeket az ún. nemzeti nyelvvesztéseket Olaszország speciális és alkotmányban biztosított (6. cikk) védelemben részesíti. Ide tartoznak a dél-tiroli németek és ladínek, az Aosta-völgyi franciák, és Gorizia, Triest provinciák szlovénjei.

<sup>59</sup> Jelenleg nem létezik olyan rendelkezés, amely lehetővé tenné, hogy a felperes az alperes által választott nyelvre válthasson. Így ha a felperes eredetileg más nyelvet választott, mint amit az alperes az eljárás során használni kíván, nincs lehetősége a korábban általa választott nyelvről való lemondásra. Ez az eljárás időtartamát nagymértékben meghosszabbítja, ami viszont ellentétben áll a peres felek érkeivel.

<sup>60</sup> A Bickel-Franz C-274/96. számú ügyben az ausztriai Nüzidersben lakó osztrák állampolgárságú Bickel úr teherautó-vezető. 1994. február 15-én kamionját Castebellóban, az olaszországi Trentino-Alto Adige régióban egy csendőrről feltartóztatta és ittas vezetésért eljárás alá vonta. A németországi Peissenbergben lakó német állampolgárságú Franz úr turistaként látogatott Trentino-Alto Adige régióba. 1995. május 5-én vámvizsgálatnak vetették alá, amelynek során tiltott típusú kést találtak a birtokában. Mindkét vádlott azt nyilatkozta a Pretore di Bolzano előtt, hogy nem ismeri az olasz nyelvet, és kérték, hogy az eljárásokat velük szemben németül folytassák le, érvényesítve ezáltal a Bolzano tartomány német ajkú közösségének védelmére szolgáló szabályokat. A Trentino-Alto Adige régió különleges jogállásáról szóló 1972. augusztus 30-i 670. elnöki rendelet 99. cikkében úgy rendelkezik, hogy ebben a régióban a német és az olasz nyelv egyenrangú. E rendelet 100. cikkének értelmében a német ajkú kisebbség által leginkább lakott Bolzano tartomány német nyelvű polgárai jogosultak a területen található, vagy hatáskörrel rendelkező igazságügyi szervekkel és közigazgatási hatóságokkal fennálló kapcsolataikban a saját nyelvük használatára. A Trentino-Alto Adige régióban a polgároknak a közigazgatással fennálló kapcsolataiban és a jogi eljárások során az 1988. július 15-i 574. elnöki rendelet 13. cikke előírja, hogy a hatóságok és jogi szervek Bolzano tartományban a polgárokkal fennálló kapcsolataikban és az őket érintő jogi aktusokban kötelesek az ügyfél által használt nyelvet alkalmazni.

Mivel a nemzeti bíróság szerint kétséges volt a válasz arra a kérdésre, hogy a közösségi jog értelmében Bolzano tartományban a polgárokra alkalmazandó eljárás szabályait kell-e alkalmazni a tartomány más tagállami állampolgár látogatóival szemben, előzetes döntéshozatal céljából a következő kérdést terjesztette a Luxembourgi Bíróság elé:

„A Szerződés 6. cikke első bekezdésének értelmében a megkülönböztetés tilalmának elve, a Szerződés 8a. cikkének értelmében az Unió polgárainak a mozgáshoz és letelepedéshez való jogának elve, valamint az 59. cikk értelmében a szolgáltatásnyújtás szabadságának elve előírja-e, hogy az Unió valamely polgára számára, aki az egyik tagállamnak egy másik tagállam területén tartózkodó állampolgára, el kell ismerni a jogát arra, hogy a vele szembeni büntetőeljárás más nyelven történő lefolytatását kérje, ha erre az eljárást lefolytató állam más, ugyanilyen helyzetben lévő polgárai jogosultak?”

A Luxembourgi Bíróság álláspontja szerint: „A nemzeti szabályozásban biztosított jog, amely szerint egy büntetőeljárás az érintett állam hivatalos nyelvétől eltérő nyelven folyhat, az EK-Szerződés hatálya alá tartozik, és köteles tiszteletben tartani a Szerződés 6. cikkét. A Szerződés 6. cikkével ellentétes az olyan nemzeti szabályozás, amely az érintett tagállam hivatalos nyelvétől eltérő meghatározott anyanyelvű, és egy meghatározott közösség területén élő polgárok számára biztosítja, hogy a büntetőeljárás az anyanyelvükön folytatódjon, anélkül, hogy ezt lehetővé tenné más tagállamok azonos nyelvű, ugyanezen területen mozgó és tartózkodó állampolgárai számára.”

<sup>61</sup> Kiss Nóra: Kisebbségek Európában, In: Humana Magazin, 2010. április 15. - <http://humanamagazin.eu/rovatok/hatter/kisebbssegek-europaban>

<sup>62</sup> Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme, 7. oldal - In: Pro Minoritate 2003. tavasz

<sup>63</sup> Georg Brunner professzor az alábbiak szerint vázolja fel a kisebbségvédelem jövőbeni esélyeit: „Ami az Európai Unió szerepét illeti a kisebbségvédelem terén, úgy attól félek, hogy alapvetően pozitív, ösztönző hatások nem várhatók...a kisebbségvédelmi követelmények esetlegesekek...homályosak...”. Ugyanakkor elismeri azt is, hogy a határok eltűnése mégiscsak segíti a kisebbség és az anyaországok kapcsolattartását. Felhívja a figyelmet arra, hogy a jövőben az EU-nak meg kell birkóznia a cigányság szociális helyzetének javításával, s ennél fogva nem marad ideje ezen túl nem szociális kisebbségvédelemre. - Brunner prof. dr., Georg: Az Európai Unió kisebbségpolitikája és a nemzetállami törvényhozás in: Magyar Jog 2002.VOL. No.3. 129-135.oldal. Az idézett mondat a 135. oldalon.

<sup>64</sup> [http://www.magyarsoz.com/fex.page:2009-11-13\\_Tabajdi\\_kisebbssegvedelmi\\_EU-biztost\\_javasol.mobile](http://www.magyarsoz.com/fex.page:2009-11-13_Tabajdi_kisebbssegvedelmi_EU-biztost_javasol.mobile) és <http://www.tabajdi.hu/user/browser/File/Kisebbssegi%20kottet/Intergrup%20magyar.pdf>