

Kisebbségpolitika

Bevezetés

Sem a nemzetközi jogban, sem az uniós jogban nincs általánosan elfogadott definíciója a „kisebbség” fogalmának. Az Európai Unióban is vitatott, hogy mely csoportok tekinthetők kisebbségnek, a különböző uniós intézmények dokumentumaiban olykor a nyelvi, nemzeti kisebbségek mellett a szexuális kisebbségekre is használják a kifejezést, de bevándorlók, migránsok is kisebbségi csoportként jelenhetnek meg.¹ Az EU honlapján elérhető glosszárium meghatározása szerint a kisebbség

„egy olyan nem domináns csoport, amely rendszerint az állam vagy a régió többségi lakosságához képest etnikai, vallási vagy nyelvi tulajdonságai alapján kisebb, és amely (akár csak impliciten is) szolidaritást mutat saját kultúrájával, hagyományaival, vallásával vagy nyelvvel”.²

Az európai nemzetközi jogi dokumentumok jellemzően a „nemzeti kisebbség” kifejezést használják, és annyi bizonyosan állítható, hogy az Európában elismert kisebbségi jogi standardok a kisebbségek nemzeti, nyelvi, etnikai, vallási identitásának megőrzését célozzák. Így ebben a fejezetben is a hagyományos értelemben vett „kisebbségeket” érintő uniós politikákról lesz szó.

A mai Európai Unió területén körülbelül 40 millió olyan uniós polgár él, aki valamilyen hagyományos nyelvi, etnikai, nemzeti kisebbséghez tartozik.³ A kisebbségi jogok, például a kisebbségi identitás megőrzése, a kisebbségi nyelvhasználat szabályozása az állam identitását közvetlenül érintő, politikailag kényes kérdéseket vetnek fel. Az európai államok, főleg az 1990-es évek óta, az emberi jogok védelmének rendszerén belül a kisebbségi jogok védelmében is együttműködnek. Ezt tükrözi azoknak a kisebbségvédelmi standardoknak az elfogadása, amelyek az Európa Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet keretében születtek meg.⁴ Az emberi jogok nemzetközi védelmétől eltérően a kisebbségi jogok nemzetközi védelmének sajátossága, hogy az államok jellemzően politikai vállalásokat tettek, az elfogadott multilaterális szerződések (Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény; Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája) is inkább *soft law* normákat tartalmaznak, amelyek nemzetközi bírói fórum előtt nem kikényszeríthetők. Az államok szuverenitásuk lényegi elemeként tekintenek arra, hogy a területükön – a nemzetközi normák keretein belül – milyen identitáspolitikai, nyelvpolitikai,

¹ Lásd például Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezéséről*. C(2021)171 végleges (2021. január 15.). [A továbbiakban: Európai Bizottság: C(2021)171 végleges.]; Respect for and Protection of Persons Belonging to Minorities 2008–2010. FRA Report, 2011.

² European Commission: *Minority*. *Ec.europa.eu*.

³ Christoph Pan – Beate Pfeil – Paul Videsott (szerk.): *National Minorities in Europe. Handbook of European National Minorities*. I. Wien, Verlag Österreich, 2018. 31–35.

⁴ Kardos Gábor: *Kisebbségek, konfliktusok, garanciák*. Budapest, Gondolat, 2007.

kisebbségpolitikai modelleket alkalmaznak. Az európai integráció fejlődése elvezetett oda, hogy a gazdasági integráció mellett a kontinens politikai integrációjának is legmeghatározóbb szervezete az Európai Unió, ezért felmerül a kérdés, hogy az EU-ban miként jelenik meg a kulturális sokszínűség, vagy az emberi jogok, beleértve a kisebbségi jogok védelmét. Ez alapvetően két szempontból értékelhető: van-e, lehet-e szerepe az Európai Uniónak a kisebbségek nemzetközi védelmében, illetve megjelenik-e a kisebbségek identitásának védelme az uniós jogban és politikákban.

Bár az EU történetében – mindenekelőtt az Európai Bíróság ítélkezési gyakorlatában – már az 1970-es évektől megjelent az emberi jogok védelme és az uniós jog a gazdasági területeken kívül más politikákat is érint (például az oktatás, kultúra), a tagállamokon belüli etnikai, nemzeti kisebbségek helyzetének rendezése nem tartozik az integrációs célok közé. Valójában nem beszélhetünk uniós kisebbségpolitikáról, a kisebbségi jogok kérdése nem egy szándékolt, következetes politika keretében jelenik meg az EU-ban. Inkább külső tényezők (EU-bővítés) és a belső jogfejlődés (emberi jogok, kulturális sokszínűség védelme stb.) együttes hatására jelentek meg olyan jogi és politikai eszközök, amelyek a nemzeti, etnikai kisebbségeket is közvetlenül érintik.⁵ A tagállamok között nagyon nagy különbségek vannak a kisebbségi jogok megítélésében: amíg például a skandináv országok vagy Magyarország aktív kisebbségvédelmi politikát folytatnak, és erős alkotmányos védelemben részesítik a területükön élő kisebbségek jogait, addig Franciaország, alkotmányos hagyományai alapján tagadja, hogy területén kisebbségek élnek. A tagállamok közötti konszenzus nélkül nem képzelhető el, hogy az uniós hatásköröket a kisebbségek védelmére is kiterjesszék, ahogy egy uniós kisebbségpolitika sem reális enélkül. Amikor az EU és a kisebbségek viszonyát elemezzük, a politikai megnyilatkozásokat és a közvetett uniós jogi rendelkezéseket lehet vizsgálni csupán. Az alapító szerződések ugyanis nem adnak közvetlen felhatalmazást a kisebbségi jogok terén az uniós jogalkotásra. Így az Európai Unió különböző intézményei is más-más megközelítésben érintik a kisebbségek kérdését, saját intézményi szerepének megfelelően nyilvánul meg a témában a Tanács, a Parlament, a Bizottság vagy a Bíróság is. Az uniós jogban a Lisszaboni Szerződés hozott fordulatot, mivel első alkalommal jelent meg a kisebbségek jogainak védelme az alapító szerződésben, az Unió értékei között.

A kisebbségek helyzete az EU-ban a Lisszaboni Szerződés előtt

Természetesen a kisebbségek helyzete már a Lisszaboni Szerződés előtt is időnként az uniós intézmények látókörébe került. Az a tény, hogy a kisebbségek jogai nem szerepeltek az elsődleges uniós jogban, nem jelentette azt, hogy ne lettek volna olyan jogi normák, intézkedések vagy politikák, amelyekből akár a kisebbségek is profitálhattak.⁶ Politikai szinten az uniós intézmények közül elsőként az Európai Parlamentben kezdtek el foglalkozni a kisebbségek jogaival. Már 1981-ben – az első közvetlenül választott EP-ben – megjelent Alfons Goppel dél-tiroli képviselő egyéni indítványaként egy külön kisebbségi jogi charta megalkotásának igénye. Az indítvány ugyan eredménytelen maradt, de szintén 1981-ben az EP elfogadta az első olyan határozatát, amely a regionális nyelvek és kultúrák és az etnikai kisebbségek jogainak védelmére hívta fel

⁵ Lásd erről még Tove Malloy – Balázs Vizi (szerk.): *Minority Politics in the European Union*. Northampton, Edwards Elgar, 2022.

⁶ A témáról részletesen lásd Tawhida Ahmed: *The Impact of EU Law on Minority Rights*. Oxford, Hart, 2011.

a tagállamokat. Később, több hasonló értelmű határozatot is elfogadott a Parlament, például 1988-ban és 1994-ben is. De ezek a javaslatok sosem váltak az uniós jog részévé. Az Európai Parlament a későbbiekben is aktív volt, nagyrészt köszönhetően annak, hogy 1983-ban megalakult és változó nevek alatt, de azóta is minden ciklusban működik egy kisebbségügyi parlamenti frakcióközi csoport (*intergroup*), amely komoly lobbitevékenységet folytat az EP-ben a kisebbségek jogai, a kisebbségi nyelvek védelme stb. témákban.⁷ Az Európai Parlament a mai napig aktív, és időről időre napirendre tűzi a kisebbségek helyzetét is, 2018-ban például elfogadott egy állásfoglalást azokról a minimumszabályokról, amelyeket az EU-ban élő kisebbségek érdekében javasol betartani.⁸

Az Európai Parlament munkáján kívül az idők során több szakértői munkacsoport is foglalkozott a kisebbségi kérdésekkel. 1982-ben jött létre a kevésbé használt nyelvek európai irodája (*European Bureau for Lesser Used Languages – EBLUL*), amely civil szervezetként az európai regionális, kisebbségi nyelvek képviselésével, felmérésével foglalkozott az Európai Bizottság pénzügyi támogatásával. Annak ellenére, hogy az Európai Parlament az EBLUL uniós támogatásának folytatását javasolta, a Bizottság 2007-től beszüntette az iroda finanszírozását, és az 2010-ben meg is szűnt. Szintén a kisebbségi nyelvek kutatását vállalta fel a MERCATOR kutatási hálózat, amely több európai egyetem, kutatóintézet együttműködésére épülve a mai napig is működik. Azonban ezek inkább civil kezdeményezések, és nem az alapító szerződések felhatalmazása alapján születtek.

Ahogy említettük, a kisebbségi jogok szorosan kapcsolódnak az emberi jogok védelméhez, de az uniós intézmények részéről erős ellenállás mutatkozott minden olyan törekvéssel szemben, amely az EU-n belül a kisebbségekhez tartozó személyek sajátos jogainak elismerését célozta volna.⁹ Az emberi jogok védelme is csak fokozatosan erősödött az alapító szerződésekben. Az Európai Gazdasági Közösség létrehozásáról szóló Római Szerződés az egyenlő munkáért egyenlő bér elvét és az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalmát ismerte el. Az Egységes Európai Okmány pedig a tagállamokban elismert alapvető jogokról is említést tesz. Ahogy a nemzetközi jogban szorosan kapcsolódik egymáshoz az emberi jogok és a kisebbségi jogok védelme, úgy ez az uniós jogban is feltételezhető volna, és nyilvánvaló kapcsolódási pont a diszkrimináció tilalma lenne. Az uniós jog fejlődése azonban a Lisszaboni Szerződés előtt ezt nem támasztotta alá. A Maastrichti Szerződés és az Amszterdami Szerződés tovább bővítette az emberi jogok védelmét, és az Amszterdami Szerződés hatálybalépése 1999-ben kibővítette a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépés lehetőségét, igaz, a kisebbséghez tartozás ekkor sem lett még védett tulajdonság az Európai Közösségekről szóló szerződés (EKSz) 13. cikke szerint.¹⁰ Ez a cikk azonban megteremtette a jogi alapot arra, hogy a diszkrimináció elleni

⁷ Az intergroup tevékenységéről lásd Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségekért*. Pilisvörösvár, EU Ground Kft., 2009 és Brucker Balázs: *Az Európai Parlament és a kisebbségi érdekérvényesítés a Nemzeti Kisebbségügyi Intergroup tevékenységének tükrében (2004–2016)*. PhD-disszertáció. Pécs, PTE, 2018.

⁸ Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról [2018/2036(INI)], P8TA(2018)0447.

⁹ Gráinne de Búrca: *The Road Not Taken*. *American Journal of International Law*, 95. (2001), 105. 649–693.

¹⁰ Európai Közösségekről szóló szerződés, 13. cikk (1997. november 10.). Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. OJ C 340, 1–144. (Ma az Európai Unió működéséről szóló szerződés [EUMSZ] 19. cikke.)

küzdelem a faji alapú diszkriminációra is kiterjedjen. A 2000-ben elfogadott úgynevezett faji irányelv¹¹ a korábbi szabályozáshoz képest kiterjesztette a hátrányos megkülönböztetés tilalmát, igaz, csak a faji, etnikai származás és nem a kisebbséghez tartozás alapján. A faji irányelv jelentőségét az adja, hogy a foglalkoztatás területén kívül az oktatás, a szociális védelem vagy az egészségügyi ellátáshoz való hozzáférés terén is biztosítani kívánja a faji alapú megkülönböztetés tilalmát. Az irányelv arra hívja fel a tagállamokat, hogy biztosítsák az egyenlő elbánás elvének érvényesülését (1. cikk). Meghatározza a hátrányos megkülönböztetés fogalmát (2. cikk) és az ezzel szembeni fellépés alapelveit (7–12. cikk). Az irányelv 5. cikke egyúttal kifejezetten elismeri a pozitív megkülönböztetés fontosságát,¹² ami azt jelenti, hogy egy egyént vagy csoportot megengedett előnyben részesíteni a tényleges egyenlőség megvalósítása érdekében. Igaz, nem ír elő az államok számára tevőleges intézkedéseket a hátrányos helyzetű etnikai, faji csoportok egyenlőségének megteremtése érdekében, de az 5. cikk a megerősítő intézkedéseket legitimálja, amennyiben egy tagállam ilyeneket alkalmaz. A közvetett és a közvetlen megkülönböztetés tilalmával az irányelv igen erős kötelezettségeket ró a jogalanyokra. A végrehajtás a tagállamok nemzeti intézményeinek feladata, ezzel a faji irányelv erős uniós jogi eszköz, amely az etnikai kisebbségek (de nem minden kisebbség) tagjai számára is elérhető.

A diszkrimináció tilalmán kívül olyan egyedi szabályozási kivételeket is említhetünk, amelyek egy-egy kisebbségi csoport számára jelentősek, mint a főkavadászat hagyományainak tiszteletben tartása érdekében az inuitoknak adott felmentés a főkatermékek kereskedelmének tilalma alól.¹³ Hasonló kereskedelmi, szabadpiaci kivételeket rögzített a számik javára a rénszarvastenyésztés terén a finn és a svéd csatlakozási szerződés.¹⁴ Ezek a sajátos kivételek azonban nyilván nem tekinthetők a kisebbségi jogok elismerésének az uniós jogban.

Az intézményi fejlődésben mérőldkönek számít az Alapjogi Ügynökség (*Fundamental Rights Agency – FRA*) létrehozása 2007-ben, amely szorosan kapcsolódik a 2000-ben elfogadott Alapjogi Chartához. Az FRA célja, hogy szakmai segítséget biztosítson az EU intézményeinek és a tagállamoknak az alapvető jogok védelmének kérdéseiben. Az Alapjogi Ügynökség hatáskörei azonban igen korlátozottak, egyéni panaszokkal nem foglalkozik, és nincs olyan monitoringeljárása, amelynek keretében a tagállamok emberi jogi teljesítményét értékelné bármilyen formában. Az FRA munkáját a Tanács határozza meg többéves keretprogram elfogadásával, a 2018–2022 közötti időszakban a kisebbségek szempontjából két releváns területet jelölt meg: egyebek mellett a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján való hátrányos megkülönböztetés tilalmát és a romák társadalmi integrációját. Az ügynökség a fennállása óta több jelentésben is foglalkozott a romák helyzetével az EU-tagállamokban, és több felmérést is közzétett a kisebbségekkel szembeni diszkrimináció témájában is.¹⁵

¹¹ A Tanács 2000/43/EK sz. irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról. HL L 180, 2000. július 19. 22–26.

¹² 5. cikk: „A teljes egyenlőség gyakorlatban történő biztosítása érdekében az egyenlő bánásmód elve nem gátolhatja meg egyetlen Tagállamot sem abban, hogy a faji vagy etnikai származásával kapcsolatos hátrányok megelőzése vagy kompenzálása érdekében specifikus intézkedéseket fogadjon el vagy tartson fenn.”

¹³ 1007/2009/EK rendelet a főkatermékek kereskedelméről. HL L 286, 2009. október 31. 36–39.

¹⁴ ACT Concerning the Conditions of Accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the Adjustments to the Treaties on which the European Union is Founded, No. 3. Protocol, OJ C 241, 1994. augusztus 29. 9–404.

¹⁵ Lásd: <http://fra.europa.eu>

Érdemes még megemlíteni, hogy a kultúra és az oktatás területén, amelyek a kisebbségek számára is relevánsak lehetnek, a Maastrichti Szerződés óta az EU is kiegészítő hatáskörrel rendelkezik. Így több uniós program is született (például a Kultúra 2000, Media Plus stb.), amelyek keretében a nyelvi sokszínűség támogatása is megjelent. Az oktatási programok (Erasmus+, Kreatív Európa) keretében számos olyan projekt is támogatást nyert az Európai Bizottságtól, amely valamely regionális vagy kisebbségi nyelv tanítását, megőrzését célozta.¹⁶

Összességében elmondható, hogy a Lisszaboni Szerződés előtt sem volt ismeretlen az EU-n belül a kisebbségek jogainak problémája, de a tagállamok nem tekintették – és valószínűleg ma sem tekintik – alkalmasnak az EU-t arra, hogy a kérdéssel érdemben foglalkozzon.

Az Európai Unió bővítéspolitikája és a kisebbségek helyzete

Ahogy említettük, a kisebbségi jogok védelme az Unió bővítéspolitikájában jelent meg először következetes módon. A volt szocialista országok demokratikus átalakulásával együtt felmerülő etnikai konfliktusok és különösen a Jugoszlávia felbomlását kísérő háborúk olyan biztonságpolitikai bizonytalanságot jelentettek, hogy az EU-tagállamok 1993-ban, a koppenhágai csúcstalálkozón politikai feltételeket is szabtak a csatlakozni kívánó államoknak, elvárva egyebek mellett a demokratikus intézményrendszer stabilitását, de az emberi jogok és a kisebbségek védelmét is. A korábbi bővítéseknél nem merült fel a tagjelöltek társadalmi, politikai berendezkedésére vonatkozó feltételek megjelölése.¹⁷

Mivel a tagállamokkal szemben semmilyen kisebbségvédelmi elvárás nem volt, folyamatosan felmerült a kérdés, hogy az EU kettős mércét alkalmaz: szigorúbb követelményeket fogalmaz meg a tagjelöltekkel szemben, mint amit saját tagállamai vállalnak. Érdekes módon ezt tükrözte az is, hogy az Amszterdami Szerződéssel a Koppenhágában megfogalmazott politikai kritériumokat a kisebbségek védelmére való hivatkozás nélkül emelték be az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 6. cikkébe, azaz az elsődleges uniós jogba.¹⁸ A tagállami kormányok akkor láthatóan nem akartak a kisebbségek védelmére uniós jogi kötelezettséget vállalni; így a kisebbségvédelemre vonatkozó kritérium továbbra is inkább csak politikai eszköz maradt.

Az Európai Bizottság a közép- és kelet-európai tagjelölt államokkal folytatott csatlakozási tárgyalások során végig figyelemmel kísérte a kisebbségek helyzetét is. A Bizottság a csatlakozási előrehaladást értékelő éves országjelentésekben részletesen beszámolt a kisebbségi jogok helyzetéről is. A csatlakozási folyamatban a kisebbségi kérdések ugyan döntően politikai témának számítanak, de mégis például az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló

¹⁶ European Commission: *Linguistic Diversity in the European Union: The Case of Regional and Minority Languages*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018.

¹⁷ Hosszú ideig az Európai Közösséghez való csatlakozásnak különösebb jogi feltételei nem voltak azon kívül, hogy a csatlakozó országok jellemzően belső jogrendjüket a közösségi jogi normák átvételéhez igazították, az alapító szerződések annyit írtak elő, hogy csak „európai” államok jelentkezhetnek a tagságra (EUSz 49. cikk). Először a maastrichti szerződéssel került be az, hogy a jelentkező államnak tiszteletben kell tartania a szerződés 6. cikkében felsorolt elveket.

¹⁸ Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp – az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan, 2013. 87–125. és Nagy Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában: Miért csak az új tagállamokra vonatkoznak a koppenhágai kritériumok? In Bencsik András – Fülöp Péter (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója*. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2011. 497–502.

keretegyezmény ratifikálása vagy a megfelelő antidiszkriminációs törvény elfogadása minden tagjelölt számára teljesítendő jogalkotási feladatként jelent meg. A kisebbségek helyzetének kiemelt kezelése a keleti bővítés során azonban nem vezetett ahhoz, hogy a tagállamokon is számonkérjék a nemzetközi kisebbségi jogi standardok betartását.

Sokszor felmerült, hogy a „nagy keleti bővítés” után a kisebbségek kérdése is háttérbe szorul majd az uniós bővítési politikában, de ez a félelem nem igazolódott be. A bővítés új szakaszát jelenti a nyugat-balkáni országok csatlakozása, ahol a kisebbségi jogok is nagy figyelmet kaptak. A Tanács már 1997-ben úgy döntött, hogy a térség országai akkor vehetnek részt a stabilizálási és társulási folyamatban (*Stabilisation and Association Process*), ha biztosítják az országuk területén élő etnikai kisebbségek jogait.¹⁹ A későbbiekben a CARDS is – a PHARE mintájára a térség országainak nyújtott pénzügyi támogatási program – célként fogalmazta meg a kisebbségi jogok védelmének javítását.²⁰ Ezt az előcsatlakozási támogatás átalakítása után is megőrizték: az IPA-t (a jelenlegi csatlakozási programot) létrehozó rendelet megerősíti, hogy a támogatás – egyebek mellett – az emberi és kisebbségi jogok védelmét is szolgálja.²¹

Ez a korábbi keleti bővítéshez képest részletesebb, mondhatjuk, finomhangolt feltételrendszer mindenképp új elem lett az EU balkáni bővítéspolitikájában. Ez az új tagfelvételi stratégia nagyobb nyíltsággal kezelte a kisebbségek helyzetét, és a kisebbségvédelmi elvárásokat is konkrétabban fogalmazta meg, mint korábban. Természetesen ennek az okai a délszláv háborúk súlyos örökségében rejlenek, hiszen a kisebbségek védelme mellett a hágai Nemzetközi Törvényszékkel (ICTY) való együttműködés vagy a lakhelyükről elűzött menekültek hazatérésének biztosítása ugyanígy kiemelt feltétele lett a csatlakozásnak.²²

A leglátványosabb változást ezen a téren mindazonáltal az jelentette, hogy külön tárgyalási fejezetet nyitottak, és a 23. fejezet alatt az alapvető jogok (beleértve a kisebbségek védelme) – szemben azzal, ahogy az EUSz 49. cikk 1. bekezdése alapján gondolni lehetne – immár kikerültek a tisztán politikai kritériumok közül, és valójában a közös uniós vívmányok, az *acquis* részének tekinthetjük őket. Ez arra enged következtetni, hogy a tagjelölt államok azokon a területeken is – mint a kisebbségek védelme –, ahol nincsenek világos jogi standardok, belső jogszabályaikat és politikáikat az uniós jog és politikák *elveivel* fogják harmonizálni.

A Lisszaboni Szerződés jelentősége

Az uniós jogban a 2007-ben elfogadott és 2009-ben hatályba lépett Lisszaboni Szerződés hozott fordulatot, amellyel a „kisebbségek” két helyen is megjelennek az elsődleges jogban. Az EUSz 2. cikke felsorolja azokat az értékeket, amelyeken az EU alapul, és ezek között szerepel „az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartása” is. Hangsúlyozni kell azonban, hogy a kisebbségek jogainak védelme továbbra sem tartozik az EU céljai közé (ez esetben az EUSz 3. cikkébe kellett volna kerülnie), és nem is jelent közvetlen

¹⁹ Annex III to Council Conclusions (1997. április 29–30.). Luxembourg. *EU Bulletin*, 4. (1997), 2.2.1.

²⁰ Regulation (EC) No 2666/2000 (2000. december 7.), OJ L 306.

²¹ A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról. HL L 210, 2006. július 31. 82–93.

²² Vö. Vizi Balázs: European Integration and Minority Rights Conditionality Policy. In Vizi Balázs – Tóth Norbert – Dobos Edgár (szerk.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*. Baden-Baden, Nomos, 2017. 51–78.

felhatalmazást az uniós jogalkotásra. Az a tény, hogy a kisebbségek jogai az Unió értékei között jelentek meg az alapító szerződésben, elsősorban politikai elkötelezettséget tükröz, amelyről azt feltételezhetjük, hogy a tagállamok között magától értetődő elvről van szó. Elég egy pillantást vetni a tagállamok kisebbségpolitikájára ahhoz, hogy lássuk, jóval indokoltabb lett volna a kisebbségek jogainak védelmét az Unió elérendő céljai között említeni, semmint a meglévő értékei között. Mindenesetre történelmi újdonság, hogy egyáltalán a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” kifejezés megjelent az elsődleges jogban. Azt is érdemes figyelembe venni, hogy az EUSz 2. cikkében felsorolt értékek súlyos megsértése a 7. cikk szerinti eljárás megindításához is vezethet. Az EUSz 7. cikke ugyanis kimondja, hogy amennyiben egy tagállam „súlyosan és tartósan megsérti a 2. cikkben említett értékeket”, akkor az érintett tagállam egyes jogait felfüggeszthetik. Tekintettel arra, hogy eddig egyetlen eljárás sem zárult még le a 7. cikk alapján, feltételezhető, hogy csak rendkívüli körülmények között, a kisebbségi jogok nagyon súlyos és tömeges megsértése esetén merülhet fel egyáltalán az eljárás megindítása. Azonban maga a tény, hogy a 2. cikkben foglalt értékek védelmében akár egy ilyen súlyú eljárás is megindítható, azt mutatja, hogy az Unió értékeinek – beleértve a kisebbségi jogok védelmének – tiszteletben tartása a tagállamok jogi kötelezettsége. De ennek tényleges tartalmát, azt, hogy a tagállamok pontosan milyen jogalkotással, milyen kisebbségpolitikával teljesíthetik ezt a kötelezettségüket, nem lehet pontosan megállapítani.

Néhány szempontot meríthetünk a 2. cikk megfogalmazásából: „az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartása” először is azt mutatja, hogy a kisebbségi jogokat az Unió értékei között is az emberi jogok részének tekintik. A kisebbségek sajátos jogai az emberi jogok tágabb kontextusában nyernek értelmet, de annak egy speciális részét alkotják. Az általános emberi jogok és a sajátos kisebbségi jogok egymást kiegészítik, és egymással összefüggésben értelmezhetők. Ezenfelül a 2. cikk e jogok „tiszteletben tartásáról” beszél, ami könnyen összekapcsolható az emberi jogi kötelezettségek ENSZ-ben megfogalmazott hármas kategóriájával: tiszteletben tartás, védelem és teljesítés/előmozdítás.²³ Az a tény, hogy a 2. cikk csak a tiszteletben tartásról szól, azt bizonyítja, hogy a tagállamok rendkívül óvatosak voltak, és a legalacsonyabb szintű kötelezettségvállalás mellett tették le a voksukat.²⁴ Az, hogy a 2. cikk a „kisebbségekhez tartozó személyek” jogairól beszél, összhangban áll az ENSZ keretében elfogadott kisebbségi jogi okmányok szóhasználatával, és a pusztán egyéni és nem kollektív jogok elismerését sugallja. Meglepő viszont, hogy a „kisebbségek” szót minden jelző nélkül illesztették be a Lisszaboni Szerződésbe, hiszen a nemzetközi dokumentumok rendszerint „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi” kisebbségekről, az európai nemzetközi szervezetekben elfogadott okmányok gyakran „nemzeti” kisebbségekről beszélnek. Az uniós jogban az Alapjogi Charta szintén a „nemzeti kisebbség” kifejezést használja a diszkrimináció tilalmánál (21. cikk). Az Európai Bizottság például a bővítéspolitikájában is rendszerint a hagyományos, nemzeti vagy etnikai kisebbségek helyzetével foglalkozik, és a tagjelölteknek címzett dokumentumok szóhasználatában legtöbbször a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményre reflektál. A szakirodalomban pedig gyakran „régii” (nemzeti) és „új”

²³ Olivier de Schutter: *International Human Rights Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. 240–252.

²⁴ Ulrike Barten: *Minority Rights in the European Union after Lisbon*. *Nordic Journal of Human Rights*, 33. (2015), 1. 79.

(bevándorló, menekült stb.) kisebbségek között tesznek különbséget.²⁵ Mindenesetre meglepő és a jogértelmezést nehezítő tény, hogy a 2. cikk semmilyen jelzőt nem csatol a „kisebbség” fogalmához. Ennek egyik következménye, hogy nyitva hagyja a kaput a migráns-, bevándorló-csoportok kisebbségként való elismerése előtt. Valószínűsíthető, hogy valójában politikai okai vannak a jelző nélküli fogalomhasználatnak: egy általános megfogalmazáshoz könnyebb volt megszerezni a tagállamok egyetértését.

A 2. cikknek a kisebbségi jogokra való utalásán kívül az emberi jogok védelmének megerősödése is újdonságot jelent a Lisszaboni Szerződésben. Ez két szempontból is kedvezően érintheti a kisebbségekhez tartozókat, egyfelől az Alapjogi Charta jogi kötelezettségként való elfogadásának, másfelől az EU csatlakozásának az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez van jelentősége ezen a téren. Az Emberi Jogok Európai Egyezményének a diszkrimináció tilalmáról szóló 14. cikke az Emberi Jogok Európai Bíróságának (EJEB) joggyakorlatában a nemzeti kisebbségekkel szembeni megkülönböztetéssel kapcsolatban is átfogó értelmezési keretet kapott. Amennyiben a hátrányos megkülönböztetés uniós jogrendszeren belüli értelmezése nem párhuzamosan fejlődik tovább, hanem az Alapjogi Charta és az Emberi Jogok Európai Egyezménye az uniós jogalkalmazásban összhangba kerül, akkor az EJEB kisebbségeket érintő ítélkezési gyakorlatának tapasztalatai is átszivároghatnak az uniós jogba.

Az Alapjogi Charta és a kisebbségek jogai

A Lisszaboni Szerződéssel a – 2000-ben Nizzában ünnepélyes nyilatkozatként elfogadott – Európai Unió Alapjogi Chartája is az elsődleges uniós jog részévé vált. Ez általában az emberi jogok uniós jogi védelmében is fontos fordulópontot jelentett, de a kisebbségek számára is jelentős változást hozott azzal, hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára is – bizonyos körülmények között – megnyílt a bírói út az őket érő hátrányos megkülönböztetéssel szemben. Természetesen figyelembe kell venni, hogy az Alapjogi Charta elsősorban az uniós intézményeket köti, és a tagállamokat csak annyiban, amennyiben az uniós jogot alkalmazzák (51. cikk).²⁶

A kisebbségekkel kapcsolatban az Alapjogi Charta két cikke érdemel nagyobb figyelmet. Az egyik a diszkrimináció tilalmáról szóló 21. cikk, amely kifejezetten megemlíti a „nemzeti kisebbséghez tartozás” alapján történő megkülönböztetést is. A másik a kulturális sokszínűség elismeréséről szóló 22. cikk, amely tömören így fogalmaz: „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” A 21. cikk kifejezetten jogot teremt a megkülönböztetéssel szembeni védelemre, míg a 22. cikk csak egy elvet rögzít. A diszkrimináció tilalmát az Európai Unió működéséről szóló szerződés (EUMSz) 19. cikke is rögzíti, és egyben jogalkotási felhatalmazást is ad a hátrányos megkülönböztetéssel szembeni küzdelemre. Am a szerződésben védett tulajdonságok zárt listája a kisebbséghez tartozásról nem tesz említést. Az Alapjogi Charta tehát bővebb körben határozza meg a védett tulajdonságokat, de nyitva hagyja azt a kérdést, hogy a „nemzeti kisebbség” fogalma alatt milyen csoportokat kell érteni, erre a Charta magyarázata sem ad támpontot. Mindenesetre joggal feltételezhetjük, hogy a „kisebbséghez” tartozó személyeket a 21. cikkben megjelenő egyéb tulajdonságok (nyelv, vallás, etnikai származás, faj, szín)

²⁵ Roberta Medda-Windischer: *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion, A Human Rights Model for Minority Integration*. Baden-Baden, Nomos, 2009.

²⁶ Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007. december 14.). HL C 303. 17–35.

miatt őket érő megkülönböztetéssel szemben is védi az Alapjogi Charta, így a 21. cikk összességében elég jól lefedi a kisebbségi identitás különböző tulajdonságait.

Az Alapjogi Charta elfogadásakor sokan gondolták úgy, hogy a 22. cikk implicite a kisebbségek identitáshoz való jogának hallgatólagos elismerését is magában foglalja. Ahogy a diszkrimináció tilalmánál, úgy itt is találunk párhuzamot az Alapjogi Charta és az uniós szerződések között. Az EUSz 3. cikk 3. bekezdése is kimondja, hogy az „Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét”. Az igazi kérdés, hogy vajon a sokféleség fogalma csak a *tagállamok közötti* vagy a *tagállamokon belüli* kulturális, nyelvi sokféleségre is értendő-e.²⁷ A Charta magyarázó megjegyzései ezt a kérdést nem érintik. Azt is figyelembe kell vennünk, hogy vajon a sokféleség magánszemélyek közötti elismeréséről vagy a közszféra és az egyén közötti elismeréséről beszélünk. Analógiaként felmerülhet, hogy a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény is – bár nem mindegyik EU-tagállam ratifikálta ezeket, de különböző kontextusban (például a bővítési politikában) hivatkozási alapként megjelennek – számos területen elismerik a kisebbségek nyelvhasználati jogát. Amennyiben a nyelvi sokféleség védelmét ennek alapján ítéljük meg, akkor az Európa Tanács normáira támaszkodva az Európai Unión belül is jogosnak látszik a kisebbségi nyelvek széles körű védelme. Szintén az államokon belüli sokféleség elismerését látszik igazolni az EUMSz 167. cikke, amely kimondja, hogy „az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket”. Itt világosan látszik, hogy a tagállamokon belüli regionális sokszínűség más, mint az államok közötti sokféleség, és azoknak a kisebbségeknek, amelyek egy adott régióban többséget alkotnak az államon belül, bizony hivatkozási alapot jelenthet a regionális sokszínűség elismerése.²⁸ Mindennek ellenére maga az Alapjogi Charta 22. cikke nem egyértelmű, és óvatosságra intheti a kisebbségeket az, hogy a Charta szövegezésekor a tagállamok elutasították, hogy a kisebbségek védelme bármilyen formában megjelenjen a szövegben. Marad tehát a „sokféleség” fogalma és annak tág, kreatív értelmezési lehetősége, amelynek hatásait a kisebbségekre csak az uniós intézmények gyakorlata mutatja majd meg.

Egy sajátos kisebbség: romák az Európai Unióban

Amíg általánosságban elmondható, hogy az Európai Unió rendkívül visszafogott a kisebbségi ügyekben, az Unió intézményei az 1990-es évek második fele óta egyre nagyobb figyelmet szentelnek egy különleges helyzetben élő kisebbségnek, a romáknak. Az Európai Bizottság a kisebbségvédelem feltételének teljesítését értékelve kiemelt figyelemmel kísérte a tagjelölt országokban élő romák helyzetét. Az európai romák a többi kisebbséghez képest sajátos helyzetben vannak, anyaország nélküli kisebbségként számos európai országban nagy lélekszámú közösségeik élnek. Ezeknek a roma közösségeknek közös jellemzője, hogy nagy részük rendkívül hátrányos szociális, oktatási, egészségügyi helyzetben, gazdasági-társadalmi marginalizációban él. Az EU-n belül pedig – főleg a keleti bővítés időszakában – komoly migrációs feszültségek forrásaként tekintettek a döntéshozók a szegény, munkanélküli, de mobilis roma tömegekre.

²⁷ Vö. Barten (2015): i. m. 82.

²⁸ Érdemes megjegyezni, hogy a magyar szöveg más kifejezést használ az EUMSz 167. cikke („sokszínűség”) és az Alapjogi Charta 22. cikke („sokféleség”) esetében, ez az EU más hivatalos nyelvein ugyanaz a szó szerepel (angol „diversity”; olasz „diversità”; francia „diversité” stb.).

Az európai integráció szempontjából egy ilyen gazdaságilag törekény csoport társadalmi integrálása egyszerre gazdasági, szociális és emberi jogi kérdés. A romák helyzetének javítását célzó uniós kezdeményezéseket ezért nem a kisebbségi (nyelvi, kulturális) jogok védelmének célja vezérli, hanem inkább egy etnikailag körülhatárolható csoport kiszolgáltatottságának mérséklése. Ezt a mentalitást tükrözik az EU-ban a romák felzárkóztatását célzó intézkedések éppúgy, ahogy a 2011-ben elfogadott európai roma keretstratégia.²⁹ Miután világossá vált, hogy a kelet- és közép-európai államok csatlakozása sem hoz önmagában áttörést az ezekben az országokban élő romák helyzetének javításában,³⁰ felmerült, hogy az EU külön stratégiát dolgozzon ki a romák felzárkóztatására. A Tanács által 2011-ben elfogadott keretstratégia a romák gazdasági felzárkóztatását célozta meg.³¹ Tekintettel arra, hogy az alapító szerződések nem adnak kifejezetten felhatalmazást az uniós jogalkotásra egy csoport gazdasági-társadalmi integrációjának elősegítésére, a keretstratégia célja, hogy mindegyik tagállamban olyan kormányzati stratégiák szülessenek, amelyek – a megfogalmazott uniós célkitűzéseknek megfelelően – egy intézkedési tervet mutatnak a romák felzárkóztatására. A nemzeti felzárkóztatási terveket és végrehajtásukat a Bizottság ellenőrzi. A keretstratégia 2020-ban esedékes felülvizsgálata nyomán a Bizottság már előkészítette a Tanács számára a következő, átfogó keretstratégiát, amely immár nemcsak a gazdasági integrációra, hanem három horizontális célkitűzésre fókuszál: az egyenlőségre, a részvételre és a befogadásra.³² A Bizottság szándékai szerint az új keretstratégia jobban figyelembe veszi a roma közösségek sokféleségét, és a különböző csoportok (nők, gyerekek, hontalanok stb.) sajátos igényeit is. Az Alapjogi Ügynökség útmutatása alapján a Bizottság javaslata kiemelt uniós célértékeket is rögzít, javítja az adatgyűjtést, a jelentéstételt és a monitoringtevékenységet, valamint új mutatókat javasol. A cél láthatóan az, hogy a korábbi évek tapasztalatai alapján a tagállamok nemzeti stratégiáinak kidolgozása jobban nyomon követhető, alkalmazásának eredményessége pedig jobban ellenőrizhető legyen. A roma keretstratégia ugyanakkor továbbra sem tekinthető uniós politikának, inkább olyan útmutatásnak és mechanizmusnak, amely a romák felzárkóztatását segítő nemzeti politikáknak és stratégiáknak uniós keretet ad. A keretstratégia közvetlen uniós forrásokról nem rendelkezik, ehelyett a tagállamokat szólítja fel, hogy a meglévő uniós forrásokat (Európai Szociális Alap, Kohéziós Alap stb.) használják fel úgy, hogy a romák felzárkóztatásának céljaira is tekintettel legyenek. Azt is érdemes megemlíteni, hogy a Bizottság 2020-as javaslata sem foglalkozik a romák sajátos kisebbségi jogainak (nyelvi, kulturális identitásának) védelmével, a cél változatlanul a társadalmi-gazdasági integráció.

Európai polgári kezdeményezés a kisebbségek érdekében

A Lisszaboni Szerződéssel jelent meg a közvetlen demokrácia egyik formájának tekinthető polgári kezdeményezés lehetősége az uniós jogban. Az elmúlt években két jelentős kezdemé-

²⁹ Lásd még Tóth Judit: Romák a kibővített Európai Unióban – jogi szemmel. *Scientia Juris Magyar–Román Jogtudományi Közöny*, (2012), 1–2. 5–23.

³⁰ Peter Vermeersch – Melanie Ram: The Roma. In Bernd Rechel (szerk.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. London, Routledge, 2009. 61–74.

³¹ A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszerre 2020-ig. *Hivatalos Lap*, 2011. szeptember 2. C258/6-12.

³² European Commission: *Proposal for a Council Recommendation on Roma Equality, Inclusion and Participation* {SWD(2020) 530}. COM(2020)621 végleges (2020. október 7.).

nyezés is indult, amely a kisebbségek védelmének megerősítését célozza. Az egyik egy átfogó javaslatcsomag, amely *Minority SafePack* néven került az Európai Bizottság elé, a másik egy még folyamatban lévő kezdeményezés a nemzeti régiókról, amelynek 2021 tavaszán az aláírásgyűjtési szakasza zárult csak le. Mivel a *Minority SafePack* eddig az egyetlen kezdeményezés, amelyre a Bizottság érdemben is reagált, ennek példáján célszerű áttekinteni a jogintézmény működését és lehetőségeit a kisebbségek számára.

Az EUSz 11. cikk 4. bekezdése rendelkezik arról a lehetőségről, hogy egy uniós hatáskörbe tartozó kérdésben legalább egymillió uniós polgár közvetlen jogalkotási vagy politikai kezdeményezéssel fordulhat az Európai Bizottsághoz. Egészen meglepő, de viszonylag sok esetben az Európai Bizottság már a kezdeményezés regisztrálását is megtagadta, rendszerint hatáskörhiányra hivatkozva, ezzel eleve ellehetetlenítve magát a kezdeményezést.³³ Az első kisebbségeket érintő kezdeményezés, az úgynevezett *Minority SafePack* is így járt, amikor 2013-ban a Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) annak nyilvántartásba vételét kérte a Bizottságtól. A kezdeményezők az elutasítással szemben jogorvoslattal éltek az Európai Unió Törvényszékénél, amely 2017-ben helyt adott a felperesek keresetének, és felhívta az Európai Bizottság figyelmét arra, hogy akár részlegesen is nyilvántartásba veheti a polgári kezdeményezést, amennyiben egyes pontjait problémásnak találja. Ennek megfelelően a Bizottság a kezdeményezés 11 javaslatából 9-et alkalmasnak talált a regisztrációra, és ennek alapján megindulhatott az aláírásgyűjtés 2017-ben. A szükséges számú aláírást a megadott határidőn belül, 2018 áprilisára sikerült összegyűjtenie a kezdeményezőnek, de politikai okokból ezt csak 2020-ban, az új Bizottság felállását követően nyújtották be.³⁴ A *Minority SafePack* néven indult polgári kezdeményezés célja az, hogy az Európai Unió erősítse meg a nemzeti, nyelvi kisebbségek védelmét, és fogadjon el ennek érdekében a kultúra, az oktatás és művelődés, a regionális politika, valamint a különböző médiatartalmakat érintő politikák területén jogi aktusokat. Az Európai Bizottság az egymilliónál több aláírással támogatott kezdeményezést megvizsgálta, és 2021. január 14-i közleményében végül elutasította, hogy jogalkotási javaslatokkal éljen.³⁵

A *Minority SafePack* kezdeményezői a szerződéses jogalapot is megjelölték, amely lehetőséget adna az Európai Bizottság jogalkotási aktusainak elfogadására. Ezek közül itt az EUMSZ 165. és 167., a nyelvi és kulturális politikát érintő cikkek alapján megfogalmazott javaslatokat tekintjük át. Először is az aláírók egy ajánlás elfogadását kérik a Tanácstól, amelyben az EU meghatározná a nyelvi és kulturális sokszínűség védelmének legjobb módjait, megoldásokat javasolna a veszélyeztetett kisebbségi nyelvek és kultúrák megőrzésére, a kisebbségi, regionális nyelvek oktatásának javítására. Az EU-nak sem a kultúra (167. cikk), sem az oktatás (165. cikk) területén nincs jogalkotási hatásköre, az EUMSZ 6. cikke szerint az Unió „a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedéseket” tehet. Ez azt jelenti, hogy az Unió nem törekedhet az oktatás és a kultúra szabályozásában a jogharmonizációra, pusztán segítheti az együttműködést, összehangolhat kezdeményezéseket stb. Nem véletlen, hogy a javaslat egy ajánlás elfogadásáról szól, hiszen az EUMSZ 288. cikke értelmében az ajánlás olyan jogi aktus, amely jogi kötéserővel nem rendelkezik. A nyelvi és kulturális jogokat érintő másik két javaslat szintén az EUMSZ említett két cikkére épít, ám az előzőtől eltérően jogi kötőerejű határozat vagy

³³ Az Európai Bizottság nyilvántartása szerint eddig 104 kérelem érkezett a Bizottsághoz, és 79 kezdeményezés aláírásgyűjtése indult el, de ezek közül csupán 5 kezdeményezés lett sikeres, és jutott el addig, hogy a Bizottság érdemben válaszoljon rá. Lásd: https://europa.eu/citizens-initiative/_hu

³⁴ *Minority SafePack* – Egemillió aláírás az európai sokszínűségért: www.minority-safepack.eu/

³⁵ Európai Bizottság: C(2021)171 végleges.

rendelet elfogadását célozza. Az egyik felvetés, hogy a kultúra és művelődés támogatását szolgáló uniós programok külön támogassák a kisebbségi nyelveket és kultúrákat, erre külön pénzügyi alapot biztosítsanak. A másik javaslat, hogy olyan nyelvi sokféleségi központokat támogasson az Unió, amelyek a nyelvtanulást, a nyelvi sokféleség értékét népszerűsítsék, támogathatják, közreműködhetnek a kisebbségi nyelvek felmérésében, adatgyűjtésben stb. Ahogy láttuk, voltak korábban ilyen jellegű kezdeményezések, de a *Minority SafePack* aláíróinak célja, hogy ezek a központok stabil uniós finanszírozásban részesüljenek.

Az Európai Bizottság a kezdeményezést elutasító közleményében – a korábbi álláspontját megerősítve – azt hangsúlyozta, hogy „az Unió nem rendelkezik általános jogalkotási hatáskörrel kimondottan a nemzeti kisebbségek védelmének terén”.³⁶ Ezenfelül a Bizottság hivatkozott az EU rasszizmus elleni cselekvési tervére, a 2020–2025 közötti időszakra szóló nemi esélyegyenlőségi stratégiára, az LMBTIQ-személyek esélyegyenlőségéről szóló stratégiára (2020–2025) és a romák egyenlőségének, társadalmi befogadásának és részvételének előmozdítását célzó uniós stratégiai keretrendszerére, ezzel igyekezve igazolni az Unió sokféleség és egyenlőség melletti elkötelezettségét. Valójában azonban a Bizottság közleménye sajátos módon vegyíti a politikai és jogi érveket, anélkül, hogy meggyőző módon cáfolná a kezdeményezés jogosságát. Például a kisebbségi és veszélyeztetett nyelvek támogatásának megkönnyítésére szóló javaslatok elutasítását olyan meglévő programok felsorolásával indokolja, amelyek csak részben, időlegesen és érintőlegesen alkalmazhatók a kisebbségi nyelvekre. Valódi jogi érvet az ilyen támogatások, programok hatékonyabb, a kisebbségi nyelveket jobban támogató megoldások ellen nem hoz fel. Nyugodtan állíthatjuk, hogy a Bizottság elutasító véleményét politikai indokok motiválták: mivel a polgári kezdeményezésben felvetett javaslatokat egyes tagállamok is politikailag kényesnek tekintik,³⁷ így a Bizottság egy ilyen, vitatott megítélésű témában nem kívánt semmilyen jogalkotási kezdeményezést felvállalni.

Következtetések

Az uniós jogrendben a Lisszaboni Szerződés fontos változások lehetőségét hozta el a kisebbségek számára. Igaz, ezeknek a lehetőségeknek a nagy része az emberi jogok védelmén keresztül kedvezhet a kisebbségekhez tartozó személyeknek is. Az Alapjogi Charta megerősítése az alapító szerződésben éppúgy nagy előrelépés ezen a téren, mint az EU csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A *Minority SafePack* eddigi sorsa ugyanakkor bizonyította, egyelőre nem valószínű, hogy az emberi jogok vagy a kulturális, nemzeti sokszínűség védelmét a kisebbségeket támogató uniós politikák elfogadásához használják. Azt is láthatjuk, hogy sem a Bizottság, sem a Tanács nem törekszik arra, hogy nagyobb hangsúlyt fektessenek a kisebbségek védelmére. Annak például semmi akadálya nem lenne, hogy a Bizottságnak legyen, ha nem is önmagában a kisebbségi jogokért, de az emberi jogokért vagy a kulturális sokféleségért felelős külön biztosa. A portfóliók kialakítását nem korlátozzák a Szerződések, és 2007-ben rövid időre – Bulgária és Románia csatlakozása miatt, hogy a két országból érkező új biztosoknak is

³⁶ Európai Bizottság: C(2021)171 végleges. 1.

³⁷ Lásd például a *Minority SafePack* polgári kezdeményezés nyilvántartásba vételét elutasító bizottsági döntéssel szemben indított perben Szlovákia, Románia is a Bizottság oldalán lépett fel beavatkozásként. A perről bővebben Tárnok Balázs: A *Minority SafePack* európai polgári kezdeményezés az Európai Unió Bírósága előtt. *Pázmány Law Working Papers*, 2016/31.

legyen tárcája – létre is hoztak egy többnyelvűségért felelős biztosi tisztséget, amelyet azonban 2010-ben már meg is szüntettek. Az Alapjogi Ügynökség tevékenységének esetleges kiterjesztésében is rejtőzhet potenciál a kisebbségek számára, ha az Ügynökség feladatait valamilyen monitoring formájában a tagállamok emberi jogi gyakorlatának vizsgálatára is kiterjesztenék. Ennek azonban szintén csekély esélye van, elsősorban a már meglévő ENSZ- és ET-monitoring eljárásokkal szembeni állami szkepticizmus miatt is.

Az biztos, hogy önálló uniós kisebbségpolitikáról máig nem beszélhetünk. Viszont ma már nemcsak a bővítéspolitika részeként érdemelhet figyelmet a kisebbségek védelme, hanem az uniós jogfejlődésnek köszönhetően számos területen meg van az elvi lehetőség arra, hogy a kisebbségek jogait az uniós politikák alakításában is figyelembe vegyék.

Felhasznált irodalom

- 1007/2009/EK rendelet a fókatermékek kereskedelméről. HL L 286, 2009. október 31.
- ACT Concerning the Conditions of Accession of the Kingdom of Norway, the Republic of Austria, the Republic of Finland and the Kingdom of Sweden and the Adjustments to the Treaties on which the European Union is Founded, No. 3. Protocol, OJ C 241, 1994. augusztus 29.
- A romák integrációját célzó nemzeti stratégiák uniós keretrendszere 2020-ig. HL C 258/6-12, 2011. szeptember 2.
- A Tanács 1085/2006/EK rendelete (2006. július 17.) egy előcsatlakozási támogatási eszköz (IPA) létrehozásáról. HL L 210, 2006. július 31.
- A Tanács 2000/43/EK sz. irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról. HL L 180, 2000. július 19.
- Ahmed, Tawhida: *The Impact of EU Law on Minority Rights*. Oxford, Hart, 2011.
- Annex III to Council Conclusions (1997. április 29–30.). Luxembourg. *EU Bulletin*, 4. (1997), 2.2.1.
- Az Európai Parlament 2018. november 13-i állásfoglalása az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról [2018/2036(INI)]. P8TA(2018)0447.
- Barten, Ulrike: Minority Rights in the European Union after Lisbon. *Nordic Journal of Human Rights*, 33. (2015), 1. 74–94. Online: <https://doi.org/10.1080/18918131.2015.1000053>
- De Búrca, Gráinne: The Road Not Taken. *American Journal of International Law*, 95. (2001), 105. 649–693. Online: <https://doi.org/10.5305/amerjintelaw.105.4.0649>
- De Schutter, Olivier: *International Human Rights Law*. Cambridge, Cambridge University Press, 2010. Online: <https://doi.org/10.1017/CBO9780511779312>
- Európai Bizottság: *A Bizottság közleménye a „Minority SafePack – egymillió aláírás a sokszínű Európáért” elnevezésű európai polgári kezdeményezésről*. C(2021)171 végleges (2021. január 15.). Online: [https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C\(2021\)171&lang=hu](https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/detail?ref=C(2021)171&lang=hu)
- Európai Közösségekről szóló szerződés, 13. cikk (1997. november 10.). Treaty of Amsterdam Amending the Treaty on European Union, the Treaties Establishing the European Communities and Certain Related Acts. OJ C 340, 1–144. Online: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>
- European Commission: *Linguistic Diversity in the European Union: The Case of Regional and Minority Languages*. Luxembourg, Publications Office of the European Union, 2018. Online: http://publications.europa.eu/resource/cellar/371430cc-f2c1-11e8-9982-01aa75ed71a1.0001.01/DOC_1
- European Commission: *Minority*. Online: https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/minority_en
- European Commission: *Proposal for a Council Recommendation on Roma Equality, Inclusion and Participation* {SWD(2020) 530}. COM(2020)621 final (2020. október 7.). Online: <https://ec.europa.eu/>

info/sites/default/files/commission_proposal_for_a_draft_council_recommendation_for_roma_equality_inclusion_and_participation_en.pdf

Kardos Gábor: *Kisebbségek, konfliktusok, garanciák*. Budapest, Gondolat, 2007.

Magyarázatok az Alapjogi Chartához (2007. december 14.). HL C 303.

Malloy, Tove – Vizi Balázs (szerk.): *Minority Politics in the European Union*. Northampton, Edwards Elgar, 2022.

Medda-Windischer, Roberta: *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion, A Human Rights Model for Minority Integration*. Baden-Baden, Nomos, 2009.

Minority SafePack – Egymillió aláírás az európai sokszínűségért. Online: https://europa.eu/citizens-initiative/initiatives/details/2017/000004_hu

Minority SafePack. Online: www.minority-safe-pack.eu/

Nagy Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában: Miért csak az új tagállamokra vonatkoznak a koppenhágai kritériumok? In Bencsik András – Fülöp Péter (szerk.): *Jogász Doktoranduszok I. Pécsi Találkozója*. Pécs, PTE ÁJK Doktori Iskola, 2011. 497–502.

Pan, Christoph – Beate Pfeil – Paul Videsott (szerk.): *National Minorities in Europe. Handbook of European National Minorities*. I. Wien, Verlag Österreich, 2018.

Regulation (EC) No 2666/2000 (2000. július 7.), OJ L 306.

Tabajdi Csaba (szerk.): *Pro Minoritate Europae – Az európai kisebbségért*. Pilisvörösvár, EU Ground Kft., 2009.

Tóth Judit: Romák a kibővített Európai Unióban – jogi szemmel. *Scientia Juris Magyar–Román Jogtudományi Közöny*, (2012), 1–2. 5–23.

Vermeersch, Peter – Melanie Ram: The Roma. In Bernd Rechel (szerk.): *Minority Rights in Central and Eastern Europe*. London, Routledge, 2009. 61–74.

Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp – az Európai Unió és a kisebbségek*. Budapest, L'Harmattan, 2013.

Vizi Balázs: European Integration and Minority Rights Conditionality Policy. In Vizi Balázs – Tóth Norbert – Dobos Edgár (szerk.): *Beyond International Conditionality: Local Variations of Minority Representation in Central and South-Eastern Europe*. Baden-Baden, Nomos, 2017. 51–78. Online: <https://doi.org/10.5771/9783845272115-51>