

MANZINGER KRISZTIÁN – VINCZE LORÁNT

MINORITY SAFEPAK ESÉLY AZ EU-S KISEBBSÉGVÉDELEMRE?

Nem sokan lepődünk meg, amikor az Európai Bizottság (Bizottság) 2013-ban kompetencia hiányára hivatkozva elutasította az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniója (FUEN) által benyújtott, Minority SafePack névre hallgató európai polgári kezdeményezést (epk).¹ Annál nagyobb volt viszont a meglepetés, amikor 2017. február 3-án a luxemburgi törvényszék – formai okok miatt – hatályon kívül helyezte a döntést, illetve amikor március 29-én a Bizottság közleményben tudatta, hogy a megismételt eljárásban a kezdeményezők által javasolt pontok többségét befogadta, és így megkezdődhet az aláírásgyűjtés a majdani jogalkotás érdekében. Az aláírásgyűjtés formális meghirdetésére a FUEN 2017. májusi kolozsvári kongresszusán került sor, a kezdeményezőknek pedig közel egy év áll rendelkezésre, hogy a szükséges egymillió aláírást összegyűjtsék.

A Bíróság 2017. februári ítélete két okból is fontos, egyrészt az EU-s kisebbségvédelem, másrészt az epk jövője szempontjából. Jelen cikkben az elsővel kívánunk foglalkozni, arra keresve a választ: milyen ma a közösségi jog kisebbségvédelmi kerete? Jelenthet-e elmozdulást egy EU-s kisebbségvédelem irányába a Minority SafePack? Milyen kihívások képzelhetőek el a jogalkotás során? Mi számíthat sikernek a kezdeményezők számára?²

¹ A Lisszaboni Szerződéssel létrehozott jogintézmény jogalkotási javaslat előterjesztésére kéri a Bizottságot olyan ügyekben, amelyek az Európai Unió hatáskörébe tartoznak. Az európai polgári kezdeményezésre vonatkozó szabályokat és eljárásokat az Európai Parlament és a Tanács 211/2011/EU számú rendelete rögzíti. A Bizottság befogadásról való pozitív döntése esetén az európai polgári kezdeményezést legalább 7 tagállamból származó legkevesebb 1 millió uniós polgárnak kell támogatnia, a 7 tagállam mindegyikében össze kell gyűjteni a minimálisan szükséges számú aláírást. Az intézménnyel kapcsolatos további információk elérhetők a Bizottság honlapján: <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/welcome?lg=hu>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

² Az európai polgári kezdeményezéssel kapcsolatos, az ítéletet követő dilemmák kapcsán L.: ORGAN, James: *Commission ECI Registration Decision Annulled in Court Victory for Minority SafePack Initiative* [!], <<http://europeanlawblog.eu/2017/04/10/commission-eci-registration-decision-annulled-in-court-victory-for-minority-safe-pack-initiative/#more-3624>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

Átfogó kisebbségvédelem mint európai törekvés³

Ha meg akarjuk érteni a kihívás súlyát, érdemes röviden áttekinteni az európai kisebbségvédelem fejlődését, illetve mai állását. Ennek révén láthatóvá válik, hogy a törekvés nem új, sőt ma is van valamiféle európai – de nem európai uniós – keret, valamint az, hogy az érintett államok egy része ellenérdekelt az átfogó szabályozásban, ami egyrészt történelmi, másrészt napi társadalmi okokra vezethető vissza. A kérdés folyamatosan napirenden van mégis, köszönhetően annak, hogy több tagállamban problémák mutatkoznak a többség–kisebbség együttélésben. Ennek kapcsán egy közelmúltbeli elemzés – habár csak a közép- és kelet-európai régióra fókuszálva – egyenesen arról írt, hogy a kisebbségekkel kapcsolatos feszültségek az EU egységét veszélyeztetik.⁴ Úgy véljük, hogy habár a megfogalmazás ebben a formában túl erős, kétségtelen, hogy a vonatkozó rendezetlen kérdések eredményezhetnek tagállamon belüli vagy tagállamok közötti feszültséget, viszont nem csak a közép-európai tagállamokban, ahogy elsősorban Katalónia, Skócia és Flandria példái mutatják.

A mai nemzetközi kisebbségvédelmi rendszer egyértelműen európai gyökerű, még ha abban később jelentős kontinensen kívüli hatás is szerepet játszott. A középkorban és a koraújkorban a vallási közösségek védelme jelent meg először, egyrészt a vallásháborúk időszakában garantált jogok, másrészt a kapitulációs szerződések által a Török Birodalmon átutazó keresztények védelme révén. Később a balkáni államok, így Görögország 1830-as, Bulgária 1878-as vagy Románia 1877 utáni függetlenségének elismerésekor nemzetközi elvárás lett a vallási kisebbségek – az előbbieken a muszlimok, az utóbbiban a zsidók – állampolgárságának és jogainak biztosítása.

Ahogy a kontinens középső részén egyre több állam nyert függetlenséget – előbb a Balkánon, majd az első világháború után széthulló közép-európai hatalmak területén –, úgy bővült a kisebbségvédelmi rendszer. Az első átfogóbb, rendszerbe illeszkedő megközelítés a Nemzetek Szövetsége időszakában alakult ki, de a védelem mind alanyaiban (államok), mind tárgyaiban (kisebbségek), mind érvényesíthetőségében (a végrehajtás kikényszeríthetlensége) korlátozott volt.⁵ Az egyébként is működésképtelennek bizonyult rendszert a második világháború elsodorta, mindössze a tapasztalatok, illet-

³ Természetesen az összefoglaló egy vázlatos áttekintésnél többet nem tud nyújtani a témában.

⁴ *Minority Strains in Eastern Europe Threaten EU Unity*, <<https://dailybrief.oxan.com/Analysis/DB219855/Minority-strains-in-Eastern-Europe-threaten-EU-unity>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

⁵ A védelmi rendszer kapcsán L.: BARANYAI Zoltán: *A kisebbségi jogok védelme*, Oriens Nemzetközi Könyvkiadó és Terjesztő Részvénytársaság, Budapest, 1922; BALOGH Artúr: *Jogállam és kisebbség*, Kriterion Könyvkiadó, Bukarest-Kolozsvár, 1997.

ve olyan hagyaték maradt az utókornak, mint a Nemzetek Szövetsége közreműködésével kialakított álandi autonómia Finnországban.

A második világháborút követően a figyelem középpontjába globálisan és Európában is az emberi jogok kerültek, a nemzetiségi kérdések pedig évtizedekre háttérbe szorultak az univerzális vagy regionális nemzetközi dokumentumokban. A változást az 1966-os *Polgári és Politikai Jogok*, valamint *Gazdasági, Szociális és Kulturális Jogok Nemzetközi Egyezségokmányainak* közös 27. cikke jelezte, illetve az 1975-ös Helsinki Záróokmány.⁶ Az azóta eltelt évtizedekben globális és regionális kísérletek is voltak a nemzetiségi jogok kodifikálására, amelyek jellemzően akkor kaptak lendületet, amikor a nemzetközi közösség úgy érzékelte, hogy valahol konfliktus keletkezhet a kérdés rendezetlensége miatt. Különösen fejlett szabályozás jött létre a kilencvenes években Európában, amelynek szembesülnie kellett többek között a jugoszláviai háborúkkal, a Szovjetunió széthullásával, Csehszlovákia békés szétválásával, valamint például a külhoni magyar közösségek és az érintett területi államok közötti feszültségek felszínre törésével. Emiatt a kilencvenes években a kontinens legtöbb államát átfogó Európa Tanács (ET) keretében két fontos egyezményt fogadtak el, a *Regionális és Nyelvi Chartát* (Nyelvi Charta) és a *Kisebbségvédelmi Keretegyezményt* (Keretegyezmény), amelyek célja a kisebbségvédelem nyelvekre, illetve személyekre koncentrált európai minimumának megteremtése volt. Ez a védelem, habár kiindulópontja a közép-európai stabilitás minimumainak megteremtése volt, a kontinens egészét célozta: a legelhúzódóbb konfliktusok éppen Európa nyugati részén voltak, elég csak az ETA Spanyolországgal szemben Baszkföld függetlenségéért vívott küzdelmére, a korzikai merényletekre vagy az évtizedekig tartó észak-írországi polgárháborús helyzetre utalni.

Az ET-ben folyó tevékenység mellett egyre konkrétabb formát kapott és egyre több államot fogott át az európai integráció is, amely már Európai Gazdasági Közösségként (EGK) szembesült a kisebbségi kérdés fontosságával. Nem véletlen, hogy jogrendje igyekezett reflektálni erre – példaként említhetőek a spanyol és portugál EGK-csatlakozás jegyzőkönyvei, a már Európai Unióként a finn csatlakozáskor Álandnak adott derogációk, illetve az 1998-as nagypénteki megállapodás gyakorlatba ültetésének elősegítése.⁷ Ezek a közösségi belső szabályok a társadalmi béke előmozdítását, illetve – például tradicionális ipari tevékenység folytatása tekintetében – a speciális igényű

⁶ A kisebbségi jogvédelem fejlődésének kiváló áttekintését adja SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században*, MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat Kiadói Kör, Budapest, 2003.

⁷ Az Egyesült Királyság, Ausztria és Svédország csatlakozási jegyzőkönyveibe is kerültek kisebbségvédelmi rendelkezések. TOGGENBURG, Gabriel: *Egy kényes kapcsolatrendszer. Az Európai Unió és a kisebbségi jogok, Pro Minoritate*, 2002. nyár, 14–50. p., 15. p.

helyi közösségek támogatását célozták, és ehhez igyekeztek alakítani az EU-s politikákat. Közös jellemzőjük volt a területi alapú megközelítés, valamint hogy nem új szabályokat alkottak, hanem minden tekintetben elfogadták a fennálló tagállami jogszabályi és társadalmi kereteket, és azokat emelték be a közösségi jog és intézményi működés keretei közé.

A kisebbségi kérdés az EGK, majd EU külkapcsolataiban is jelentkezett, így – elsősorban a tervezett közép-európai bővítés miatt – a *Koppenhágai kritériumok*,⁸ majd az *Európai Stabilitási Paktum*⁹ révén, illetve Horvátország, majd az eddigi legkomplexebb formájában Szerbia csatlakozási folyamata során. Az utóbbi országtól kisebbségi akcióterv elfogadását várta és annak végrehajtását kívánja meg az EU.¹⁰ Mellékszál, de kisebbségi vonatkozása miatt fontos hangsúlyozni, hogy az EU kifejezett kudarcként ítélte meg a 2004-es ciprusi szigetegyesítési népszavazás sikertelenségét, ami – Koszovó elismerése tekintetében – teherterítéssel lesz Szerbiának a csatlakozási folyamat során. Az Annan-terv bukásából ugyanis az EU és a tagállamok jelentős része azt a következtetést vonta le, hogy a kisebbségi, illetve rendezetlen határokkal kapcsolatos problémák csak a csatlakozást megelőzően rendezhetőek.

Ahogy a gazdasági együttműködés a Maastrichti Szerződést követően egyre inkább politikai közösséggé is alakult, úgy jelentek meg a kisebbségvédelmi kérdések áttételesen egyes szakpolitikákban, elsősorban az oktatás és kultúra területén.¹¹ Az első generális jogalkotási eredmény a 2000/43/EK irányelv lett, reflektálva arra, hogy a diszkrimináció tilalma bekerült az 1997-es Amszterdami Szerződésbe.¹² Hasonlóképpen fontos volt az Unió *Alapvető Jogok Chartájának* 2000. decemberi elfogadása, amelynek 21§ (1) bekezdése

⁸ Az 1993-ban, a közép-európai államok EU-csatlakozási igényeire válaszként a csatlakozási tárgyalások megkezdésének feltételeként szabott kritériumrendszer, amely többek között a kisebbségi jogok garantálását is előírta a csatlakozásra törekvő államoknak. Az EU-s törekvés összekapcsolódott az ET hasonló elvárásaival, így a közép-európai államok jelentős részében – papíron – egyes nyugat-európai államokat meghaladó kisebbségi jogvédelmi szint jött létre. A fogalom kapcsán használt másik kifejezés a *koppenhágai dilemma*, ami épp arra vonatkozik, hogy ezeket az elvárásokat az EU-csatlakozást követően a tagállamokon már senki nem kéri számon, ami egyes államokban a jogvédelmi szint csökkentéséhez, másokban pedig a jogérvényesülés elmaradásához vezetett.

⁹ A Paktum kapcsán L.: BENOÎT-ROHMER, Florence: *The Minority Question in Europe. Towards a Coherent System of Protection for National Minorities*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, 1996, 30–36. p.; GAL Kinga: A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete, *Pro Minoritate*, 2001. nyár, 131–149. p., 138–139. p.

¹⁰ Az akcióterv magyarul elérhető: <<http://www.puma.vojvodina.gov.rs/dokumenti/Madjari/Jogszabalyok/kisebbségi%20cselekvési%20terv.pdf>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

¹¹ TOGGENBURG: *i.m.*, 22–26. p.

¹² Az Amszterdami Szerződés a kisebbségvédelmet kivéve minden koppenhágai kritériumot az elsődleges jog részévé tett. L.: *Uo.*, 29. p.

többek között a nemzeti kisebbséghez tartozás okán való megkülönböztetést tiltotta, miközben a 22§ hangsúlyozta, hogy az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget. A Charta a Lisszaboni Szerződés (LSZ) részévé, így az EU elsődleges jogának alkotóelemévé vált. A LSZ ezen felül a 2. és 3. cikkeiben is utal a kisebbségi jogokra és a sokszínűsége, anélkül azonban, hogy ahhoz kifejezett jogalkotást kapcsolt volna a későbbiekben.¹³

Ha az EU intézményeit külön-külön vizsgáljuk, akkor egyértelműen ki kell emelni az Európai Parlament (EP) szerepét. A parlamenti aktivitás oka leginkább az, hogy 1978 óta a képviselőket az európai polgárok közvetlenül választják, így számos kisebbségi származású képviselő jutott be az uniós parlamentbe.¹⁴ A testület 1981-es, 1983-as, 1987-es és 1994-es állásfoglalásaiban is sürgette a kisebbségek jogainak tagállami biztosítását és közösségi szintű kisebbségvédelmet, a legutolsó pedig már a Nyelvi Charta mielőbbi tagállami ratifikációját is. A kisebbségi jogokkal kapcsolatos dokumentumok az elmúlt években is leginkább az EP-ben keletkeztek,¹⁵ elég csak a 2013-as Alfonsi-jelentésre¹⁶ vagy az alapvető jogok 2015-ös Európai Unión belüli helyzetéről szóló, 2016 végén elfogadott állásfoglalásra gondolni.¹⁷ Ezek a korábbiakhoz hasonlóan sürgették az átfogó EU-s kisebbségvédelmi rendszer megteremtését, mindeddig eredmény nélkül.

Az intézmények lehetőségei mellett fontos kitérni a LSZ újítására, az epk lehetőségére is. Az EUSZ 8. cikk (3) bekezdés deklarálta a polgárok jogát arra, hogy részt vegyenek az Unió demokratikus életében, ami a szubszidiaritás elvével együtt azt eredményezte, hogy az alapvetően képviselői demokráci-

¹³ Az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) és az Alapjogi Charta említett rendelkezései a fogalmi keret kimunkálatlansága miatt – tisztázatlan a különbség az EUSZ-ben szereplő „az unió saját kulturális és nyelvi sokszínűsége” és a Chartában szereplő kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség között – nem jelentenek egyértelmű jogi alapot, habár jelentőségük vitathatatlan. JUHÁSZ Hajnalka: *A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek*, <[http://bgazrt.hu/_files/NPKI/oktatas/Tervesztes%20es%20hatartalanitas%20\(2\).pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/oktatas/Tervesztes%20es%20hatartalanitas%20(2).pdf)> (letöltve: 2017. 06. 06.).

¹⁴ A teljesség igénye nélkül a 2014–2019-es ciklusban van Spanyolországból katalán, baszk, asztúriai, valenciai, az Egyesült Királyságból skót, ír és walesi, Bulgáriából török, Romániából és Szlovákiából – illetve Magyarországról ukrainai és szerbiai – magyar, Olaszországból és Belgiumból német, Finnországból svéd, Litvániából lengyel, Lettországból orosz, Lengyelországból sziléziai származású képviselő.

¹⁵ A kérdéssel kapcsolatosan L.: TOGGENBURG: *i.m.*, 16–21. p. A tanulmány kiváló összefoglalóját adja a publikáláskori EU-n belüli jogi és politikai helyzetnek.

¹⁶ 2013/2007/(INI) sz. jelentés a kihalástól fenyegetett európai nyelvekről és az Európai Unión belüli sokféleségről, <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2013-0239+0+DOC+XML+V0//HU>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

¹⁷ 2016/2009/(INI) Jelentés az alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban (2015), <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2016-0345+0+DOC+XML+V0//HU>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

aként működő EU a közvetlen demokrácia intézményeit is alkalmazza. Ennek egy formája az epk, amellyel az európai polgárok *motiválhatják* a Bizottságot a rendes jogalkotási eljárás megindítására az általuk fontosnak tartott témakörben. Habár a cél éppen a polgárok minél teljesebb bevonása lenne, a gyakorlatban ez még közel sem működik, amint azt a Székely Nemzeti Tanács (SZNT) polgári kezdeményezésének bírósági szakasza is megmutatta.¹⁸ A Bíróság ugyanis többek között a romániai Kovászna megye és a szlovákiai Debrőd község epk melletti beavatkozási kérelmét is elutasította, arra hivatkozással, hogy nem valószínűsítették megfelelően jogos érdeküket, habár érveik arra fókuszáltak, hogy a jelenlegi kohéziós politika adott tagállami végrehajtása – Romániában és Szlovákiában – hátrányos helyzetbe hozza a nemzetiségi lakosságú térségeket, ami az uniós kohéziós politika szabályozásának bizonyos módosításával orvosolható lehetne.¹⁹

A Bíróság – mint a közösségi jog alkalmazója – egyébként is csak kevés esetben nyilvánított véleményt a kisebbségi kérdés kapcsán, ezek közül azonban kiemelendők a C-274/96. számú *Bickel/Franz*,²⁰ illetve a C-281/98. számú *Angonese vs. Cassa di Risparmio* ítéletek.²¹ Mindkét ügy dél-tiroli nyelvi szabályokkal, illetve azok közösségi hatásaival kapcsolatos. Az elsőben egy német állampolgárral szemben Dél-Tirolban lefolytatott eljárás kapcsán döntött úgy a Bíróság, hogy mivel a tartományban a német hivatalos nyelv, ezért a németül beszélő nem helyi lakosokat is megilleti a nyelvhasználat joga, míg a másodikban egy olasz állampolgár panaszát utasította el, aki diszkriminálva érezte magát amiatt, hogy egy takarékpénztárban való alkalmazáshoz megfelelően igazolt német nyelvismeretet követelt meg tőle az intézmény. A Bíróság az első esetben hangsúlyozta, hogy a német nyelvű eljárás biztosítása bárki számára a tényleges nyelvi egyenjogúságot erősíti, a másodikban pedig azt, hogy a terület kétnyelvűségére való tekintettel megkövetelt nyelvismeret nem minősül a közösségi jog szerinti diszkriminációnak. Habár a Bíróság számára hatásköréből fakadóan a tagállami jogok összehasonlítása révén lehetőség nyílna egy – értelemszerűen nem kötelező – közösségi szín-

¹⁸ A nemzeti régiók kohéziós politika során való figyelembe vételét célzó epk-t a Bizottság arra hivatkozással utasította el, hogy hatáskörén kívül esik az elérendő cél.

¹⁹ TÁRNOK Balázs: Az Európai Törvényszék ítélete a Székely Nemzeti Tanács európai polgári kezdeményezése ügyében, *JeMa*, 2016/4., 43. p., <http://d18wh0wf8v71m4.cloudfront.net/docs/wp/2016/2016-31_Tarnok.pdf> (letöltve: 2017. 06. 06.).

²⁰ Az ítélet elérhető: <<http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5e649019e416e47a783f7824fcbc4e456.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyLaxz0?text=&docid=43738&pageIndex=0&doclang=EN&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=922917>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

²¹ Az ítélet elérhető: <<http://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?jsessionid=9ea7d2dc30d5dfa8ccebda9547359aaee207974ffa47.e34KaxiLc3qMb40Rch0SaxyKc3f0?text=&docid=45323&pageIndex=0&doclang=en&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&id=632369>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

tű alapelv-rendszer kidolgozására a kisebbségvédelem területén, arra eddig nem került sor.²² Mint látni fogjuk, az ezzel kapcsolatos kérdés elől legutóbb a Minority SafePack kapcsán is kitért a testület.

Eddig tehát az EU kisebbségvédelmi politikájának alappillérei a szubszidiaritás és az emberi jogok védelme voltak, az intézmények pedig sokkal inkább a tanácsi normák alkalmazására összpontosítottak, mint új normák alkotására.²³ Felhívás egy átfogó kisebbségjogi szabályozásért már sokszor hangzott el, de tényleges jogalkotásra eddig nem került sor, a nyitott koordinációs módszer (OMC) keretein belül sem, amely valamely uniós dokumentum alapján lehetővé tenné egyes tagállamok önkéntes alapú együttműködését egy jellemzően tagállami hatáskörbe eső területen.²⁴ A Minority SafePack 2017. március 29-i befogadása azonban véget vethet ennek a helyzetnek, habár továbbra is rendkívül sok a bizonytalanság a majdani tartalom és szabályozási irány körül. A következőkben először a Minority SafePack kezdeményezést tekintjük át, külön bemutatva azokat a kérdéseket és az ott elérendő célokat, amelyekben a Bizottság döntése értelmében a FUEN megkezdhetette az aláírásgyűjtést, majd azokat a kihívásokat, amelyek akadályozhatják a közös kisebbségi jogvédelmi keret kialakítását.

A Minority SafePack

Európa minden szegletéből származó közel száz tagszervezetével a FUEN az őshonos nemzeti kisebbségek és nyelvi csoportok legnagyobb európai ernyőszervezete. 1949-ben Párizsban alakult (ugyanabban az évben, mint az ET), és az európai kisebbségek identitásának, nyelvi és kulturális jogainak elkötelezett védelmezője. A szervezet résztvevői státusszal rendelkeznek az ET-ben, konzultatív státusszal az ENSZ-ben és az EBESZ-ben, az EP-ben együttműködik a Kisebbségi Intergroup-pal (frakcióközi munkacsoport), és létrehozta az Európai Párbeszéd Fórumot, amelynek célja a kisebbségi lobbitevékenység erősítése.²⁵ A FUEN tagszervezeteinek, az európai őshonos kisebbségeknek

²² TOGGENBURG: *i.m.*, 30. p.

²³ GÁL: *i.m.*, 138. p. Az állampolgárság kérdését ebben az írásban nem kívánjuk érinteni, habár elsősorban a honosítás révén annak is lehetnek kisebbségi aspektusai és uniós vonatkozásai. A kérdés kapcsán L.: GYENEY Laura: Kettős állampolgárság az Európai Unió erőterében, *IAS (Iustum Aequum Salutare)*, 2013/2, 157–168. p. <<http://ias.jak.ppke.hu/hir/ias/20132sz/11.pdf>> (letöltve: 2017. 06. 06.).

²⁴ ÓDOR Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után, *Pro Minoritate*, 2011/3., 15–16.

²⁵ A létrehozása óta évente megtartott kongresszusok a FUEN legfontosabb rendezvényei, egyben az európai őshonos kisebbségek legnagyobb seregszemléje. Ezt kiegészítik a német, a szláv és a török kisebbségek munkacsoportjainak találkozói. 2006-ban a FUEN egyhangúan elfogadta az Európai Őshonos Nemzeti Kisebbségek Chartáját.

érdekeit képviseli a nemzetközi szervezetekben, a kétoldalú és regionális kapcsolatokban. Székhelye a németországi Flensburgban van, de irodát működtet Berlinben és Brüsszelben is.

A Minority SafePack a FUEN jelenlegi legjelentősebb politikai projektje, amelyet a FUEN, az RMDSZ, a Dél-Tiroli Néppárt (SVP) és az Európai Nemzetiségek Ifjúsága (YEN) kezdeményezett a FUEN 2012-es moszkvai kongresszusán. A kezdeményezés hivatalos bemutatása 2013-ban a dél-tiroli Bressanone/Brixenben volt. A „*Nem vagy egyedül. Egy millió aláírás a sokszínű Európáért!*” mottót viselő dokumentum egy sor olyan intézkedést és jogi szabályozást javasol, amely az európai őshonos nemzeti és etnikai kisebbségek védelmét és érdekeit szolgálja a következő területeken: regionális és kisebbségi nyelvek, kultúra és oktatás, regionális politika, közképviselő, egyenlő bánásmód, audiovizuális és egyéb média, regionális (állami) támogatás. A kezdeményező bizottság tagjai között közismert kisebbségi és regionális vezetők vannak. A testület képviselője a dániai német Hans Heinrich Hansen akkori FUEN-elnök, helyettes képviselője pedig Kelemen Hunor, az RMDSZ elnöke, továbbá tagja a karintiai szlovén Valentin Inzko, az ENSZ bosznia-hercegovinai főképviseelője és Karl Heinz Lambertz korábbi belgiumi német közösségi miniszterelnök, az EU Régiók Bizottságának jelenlegi első alelnöke.

A javaslatcsomagot a kezdeményező bizottság 2013-ban nyújtotta be az Európai Bizottsághoz, amely ugyanabban az évben arra hivatkozva utasította el a regisztrációt, hogy annak tárgya az EU hatáskörén kívül esik. A döntést a kezdeményezők megfellebbezték az EU törvényszékén, az eljárásba pedig három tagállam kért beavatkozást: Magyarország a FUEN, Szlovákia és Románia pedig a Bizottság oldalán. Az ügy közmeghallgatása 2016. szeptember 16-án volt Luxembourgban, majd 2017. február 3-i ítéletében a törvényszék érvénytelenítette a Bizottság döntését. Az érvénytelenítés formai okra hivatkozással történt, mert a Bizottság nem indokolta meg kellőképpen a kezdeményezés elutasítását és nem nevezte meg pontosan azokat a javaslatokat, amelyek uniós hatáskörön kívül esnek. A törvényszék döntése értelmében a részletes indoklás elmulasztásával a Bizottság megfosztotta a kezdeményezőket egy új javaslat kidolgozásának lehetőségétől, ezért arra kötelezte a brüsszeli testületet, hogy a döntéstől számított 2 hónapon belül új, megalapozott döntést hozzon a Minority SafePack ügyében. A határidő lejártával, 2017. április elején a Bizottság végül a Minority SafePack 11 javaslatából 9-et befogadott.²⁶

Ez máig a szervezet legfontosabb dokumentuma, amely 13 nemzeti kisebbségi alapjogot nevesít. Ezen túlmenően számos tevékenységet szervez, mint például az európai őshonos kisebbségek labdarúgó-bajnokságát (EUROPEADA), amelyre legutóbb 2016-ban Dél-Tirolban került sor.

²⁶ A teljes dokumentum elérhető itt: <https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-HU-mit-aufkleber_260215.pdf> (letöltve: 2017. 06. 08.).

Az egyik elutasított pont (4.1.) az EP-képviselők megválasztása során a speciális kisebbségi igények figyelembe vételére irányult, amellyel kapcsolatban a Bizottság nem ítélte megfelelőnek a kezdeményezők által megjelölt jogalapot, illetve úgy vélte, hogy szükség esetén magának az EP-nek (és nem a Bizottságnak) kell általános érvényű – minden tagállamra vonatkozó – javaslatot tennie a módosításra. A másik pont (5.1.) a diszkriminációellenes és jogegyenlőségi fellépést sürgette volna az EUMSZ²⁷ 19§ (1) alapján²⁸ például hatályos tanácsi rendeletek felülvizsgálata révén, de a Bizottság arra az álláspontra helyezkedett, hogy a 19§ (1) a diszkriminációs okok taxatív felsorolásában nem nevesíti a nemzetiséghez tartozást.²⁹

A testület döntése értelmében végül a következő kilenc jogalkotásra irányuló kérdésben kezdhető meg az aláírásgyűjtés:

- az EU nyelvi és kulturális sokszínűségének védelme és előmozdítása,
- a regionális és nyelvi kisebbségi közösségek támogatási programokhoz való hozzáféréseinek elősegítése,
- az EU által finanszírozott nyelvi sokszínűségi központ létrehozására, amelynek feladata a regionális és kisebbségi nyelvek iránti figyelem erősítése, a sokszínűség előmozdítása minden szinten,
- az EU gazdasági, szociális és területi kohéziójának erősítése érdekében a strukturális alapok feladatainak, célkitűzéseinek és intézményi struktúrájának olyan rendeleti szabályozása, amely figyelembe veszi a kisebbségek védelmét, illetve a finanszírozott tevékenységek révén előmozdítja a kulturális és nyelvi sokszínűséget,
- a Horizont 2020 programszabályozásának olyan módosítása, amely tekintetbe veszi a nemzetiségek, illetve a kulturális és nyelvi sokszínűség EU-s régiók társadalmi és gazdasági fejlődéséhez adott értékét,
- az EU-s szabályozás módosítása annak érdekében, hogy a hontalan személyek az EU-s állampolgárokkal közel hasonló elbánásban részesüljenek,³⁰
- egységes szerzői jogi piac létrehozása, amely révén a teljes EU egységes ternek számít majd a szerzői jog területén,

²⁷ Az Európai Unió működéséről szóló szerződés.

²⁸ „A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.”

²⁹ A Bizottság szerint „this exhaustive list of grounds of discrimination does not include membership of a national minority”.

³⁰ Ez a pont alapvetően az állampolgárság nélkül, a balti országokban élő oroszok és az egyes tagállamokban élő rendezetlen állampolgárságú nomád roma közösségek helyzetét célozza rendezni.

- az EP és a Tanács 2010/13/EU (2010. március 10.) a tagállamok audiovizuális médiaszolgáltatások nyújtására vonatkozó egyes törvényi, rendeleti vagy közigazgatási rendelkezéseinek összehangolásáról szóló irányelvének felülvizsgálata annak érdekében, hogy biztosítható legyen az audiovizuális tartalmak nyújtásának és fogadásának szabadsága a nemzeti kisebbségek által lakott régiókban,
- a nemzeti kisebbségek és kultúrájuk előmozdítását célzó projektek csoportos mentesítése az EUMSz 108. § (2) eljárás alól.³¹

Az aláírásgyűjtési kampány és az eljárás

Az aláírásgyűjtést, amelynek előkészítése megkezdődött a FUEN-ben, hivatalosan a szervezet 2017. május 17–21-i kolozsvári kongresszusán hirdették meg, a bonchidai Bánffy-kastélyban. A kezdeményezők célja minél több tagállamban elindítani az aláírásgyűjtést, annak érdekében, hogy a javaslat melletti egyértelmű európai társadalmi támogatást megmutassák. A FUEN 2018. április 3-ig tartó aláírásgyűjtési kampánya elsősorban a kisebbségi lakosságú régiókra koncentrál majd, így például Erdélyre, Dél-Tirolra, a Felvidékre, a német-dán határvidékre, Németország többi kisebbségek által lakott régiójára, Karintiára, Frízföldre, Kelet-Belgiumra, a franciaországi Bretagne, Elzász és Okszitánia régiókra, a görögországi Nyugat-Trákiára. A szabályzat értelmében legalább 7 országból kell összegyűjteni az 1 millió aláírást, de a több hónapos kampány jó alkalom lesz arra is, hogy a kisebbségi polgárok körében növeljék a jogtudatosságot, a többségeket pedig tájékoztassák a kisebbségek jelenlétéről és a közös európai kulturális és nyelvi örökségben játszott szerepükről.

Az eljárásnak megfelelően az aláírásgyűjtést adatvédelmi ellenőrzés követi, majd a Bizottság a kezdeményezésről közmeghallgatást szervez az EP-ben és három hónapon belül, tehát 2018. július 3-ig meghozza döntését jogi szabályozás elindításáról vagy elutasításáról. A határidők miatt az epk-folyamat kiszámítható, a Bizottság érdemi válasza viszont nem. Minden további magyarázat nélkül dönthet a kezdeményezés elutasításáról, részbeni vagy teljes elfogadásáról. Amennyiben elfogadja részben vagy egészben a kezdeményezést, akkor elindul az illető jogi aktus elfogadásának procedúrája: Bizottság felől javaslat, EP-ben vita és szavazás első olvasatban, Európai Tanácsban vita és szavazás. Ha az EP és a Tanács eltérő változatot fogad el, akkor intézményközi egyeztetés kezdődik, és akár egy újabb vita az EP-ben, immár második olvasatban.

³¹ Egyes csoportokat a szabályozás mentesít, ide szeretnék azt a bővítést bevenni, hogy a kisebbségi nyelvű sajtót és kultúrát támogató magánvállalatok is – mint például a dél-tiroli sajtótröszt – felmentést kapjanak.

Az aláírásgyűjtéssel párhuzamosan a FÜEN minden ponthoz szövegszerű szabályozási tervezetet is készít, annak érdekében, hogy keretet adjon a későbbi tárgyalásoknak. A Minority SafePack hosszú távra tartalmaz kisebbségvédelmi javaslatokat, hogy az EU-s szinten most még nem létező kompetencia kialakítását, a kisebbségi keretszabályozás alapját képezze – ez a FÜEN egyik fő célkitűzése. A kezdeményezés keretében többféle jogi aktust lehet igényelni a Bizottságtól – ezek közül az irányelv lenne megfelelően erős, hiszen az ilyen jellegű döntések kötelező érvényűek. Azonban ez még mindig nyitott kérdés, hiszen a szakértők véleménye eltér abban, hogy a kisebbségi területen, amely nem kifejezetten EU-s kompetencia, meddig lehet elmenni. Habár állandó vita tárgya, hogy az EU-nak van-e kompetenciája legalább egy szűk területen a kisebbségi jogokban, a FÜEN és az epk kezdeményezői úgy látják, hogy van, mivel a LSZ óta a kisebbségek tisztelete szerepel az uniós jogrendszerben, illetve a nemzeti kisebbségekre is vonatkozó alapvető jogok szerves részei a közösségi jognak. Ráadásul az EU számos területen meglévő jelenlegi intézkedései, programjai kibővíthetők kisebbségi és kisebbségi nyelvi összetevőkkel, ahogy azokat a Minority SafePack kezdeményezés javasolja.

Már ma is vannak precedensek, amikor az EU olyan kérdésekben hozott döntést, amelyek nem kifejezetten vagy nem abban az értelemben tartoznak uniós hatáskörbe. A vita a gazdasági kormányzásról, Brüsszel költségvetési ellenőrző szerepéről is feszítette a szerződéses kereteit, de végül sikerült döntést hozni, miközben ennek hatására nyilvánvalóvá vált, hogy újra kell tárgyalni a szerződéseket. Hasonló terület az oktatás, ahol az EU-nak nincs jogköre, a felsőoktatási mobilitás, az Erasmus viszont fontos intézkedés a Bizottság programjai között. Érdekes a bolognai folyamat is, amely az EU-n kívüli megoldást talált, létrehozva az Európai Felsőoktatási Térséget és az új egyetemi oktatási rendszert, de az mégis gyakorlatilag az EU egyetemi programja. A nemzeti roma-stratégiák európai kerete szintén egy viszonylag új, nem létező területet nyitott meg, megtalálva azokat a részterületeket, amelyek kapcsolódhatott közös megközelítés és szabályozás.

Mielőtt rátérnénk az európai jogalkotást akadályozó politikai problémákra, érdemes röviden bemutatni Minority SafePack elmúlt hónapokbeli fogadtatását. Amikor a FÜEN május 3-án ismertető rendezvényt tartott a kezdeményezésről Brüsszelben az EP elnökének, Antonio Tajaninak a fővédnöksége alatt, azon Markus Warasin, az elnök kisebbségi tanácsosa az elnök teljes támogatásáról biztosította a kezdeményezést. Május végén a dán kormány és parlament, június elején a német parlament alsóháza (Bundestag) is támogatását fejezte ki az európai kisebbségek ügye iránt. Őket várhatóan hamarosan további államok és régiók fogják követni. Az aláírásgyűjtés ideje azonban a FÜEN szándékai szerint nemcsak a támogató kormányokkal és társadalmakkal kíván együttműködni, hanem célja az ellenzők tájékoztatása és meggyőzése is abban a tekintetben, hogy a kezdeményezés nem ellenük

van, hanem a társadalmi stabilitást kívánja erősíteni, ami nem érhető el úgy, ha a kisebbségek nem érzik magukat jól szülőföldjükön. Ennek érdekében a FÜEN párbeszédet folytat a politikai képviselőkkel, az illetékes hatóságokkal és a civil társadalommal is. A kisebbségi összefogásból összeurópai szolidaritást kíván kovácsolni, hogy a minél nagyobb társadalmi támogatottság révén átfogó legitimitást nyerjen az őshonos kisebbségek védelme, az európai kulturális és nyelvi sokszínűség valós érvényesítése.

Kihívások a közös európai uniós kisebbségvédelem megteremtésének útján

Habár az EU egyértelműen gazdasági együttműködésnek indult, az elmúlt években egyre erősebb politikai hatásköröket is szerzett, amelyek hozzájárultak bizonyos közös minimum meghatározásához a közösség tagjai között. Ennek példái voltak az említett koppenhágai kritériumok, az Alapjogi Charta, illetve a LSZ értékeket nevesítő rendelkezései. Az azonban egyértelmű, ahogy napjaink *európai* vitái is mutatják, hogy a politikai együttműködés mélységét és irányait, vagyis a közös értékek meghatározását sok esetben nem övezi egyetértés a tagállamok részéről. Bár az EU értékközösség, a kisebbségvédelem olyan terület, ahol a közös akarat eddig nem terjedt túl a diszkriminációmentességen, illetve az említett szakpolitikákon. Ahogy láttuk viszont, a Minority SafePack céljai ennél jóval ambiciózusabbak.

Ha az EU lehetséges kisebbségvédelmi tevékenységéről beszélünk, akkor alapvetően három területet azonosíthatunk be:

- a tagállamok feletti szabályozás (minimumkövetelmények meghatározása),
- a nyelvi sokszínűség iránti tényleges figyelemfelkeltés, esetleg tagállamok közötti kooperáció elősegítése célzott programok révén,
- a tagállamok belső jogszabályainak számon kérése, a jogállamiság (*rule of law*) érvényesítése.

Ezek közül leginkább a második, illetve részben a harmadik pontba tartozók jelentek meg eddig az EU tevékenységében, például a koppenhágai kritériumok esetén. Ez utóbbi kapcsán kell beszélünk az elmúlt években sokat emlegetett *koppenhágai dilemmáról*, amelyet leginkább úgy lehet leírni, mint az azzal kapcsolatos gondolkodást, hogy mi történik a csatlakozás feltételeként meghatározott koppenhágai kritériumok teljesítésével a csatlakozás után. Mint említettük, a kisebbségi jogok kivételével a másik négy koppenhágai kritérium az Amszterdami Szerződés részeként az EU elsődleges jogává vált, így rendelkezésre állnak bizonyos mechanizmusok azok megsértése esetén. A kisebbségvédelem tekintetében azonban mindez hiányzik, habár az általános jogállamisági eljárások rendelkezésre kellene hogy álljanak e téren is, vagyis a tagállamoknak felelniük kellene saját jogszabályaik be nem tartásáért vagy

megsértéséért. Egy konkrét példán keresztül megvilágítva a felvetést: habár az 1/2011. sz. román oktatási törvény előírja a Marosvásárhelyi Orvosi és Gyógyszerészeti Egyetem (MOGYE) magyar vonalának³² megszervezését, azt az egyetem román többségű szenátusa akadályozza, a román állam pedig az egyetemi autonómiára hivatkozással asszisztál a törvényt sértéshez.

A Minority SafePack mindhárom területen hatást kíván gyakorolni, mi azonban a következőkben az eddig szinte teljesen hiányzó első pont tekintetében szeretnénk vizsgálgatni. Az alapvető problémák ugyanis ennek kapcsán merülnek fel.

Mint láttuk, a polgári kezdeményezés a legtöbb esetben az EP és a Tanács rendes jogalkotási eljárásban³³ történő jogalkotását célozza, a szükséges javaslatot pedig a Bizottság készíti el számukra. A Minority SafePack kezdeményezői ennek a bizottsági javaslatnak az orientálására törekszenek majd az aláírásokkal párhuzamosan benyújtandó szövegszerű javaslatukkal, de a végső szót az EP és a tagállamokat képviselő Tanács fogja kimondani. Ez pedig egyértelművé teszi, hogy a majdani jogalkotás tekintetében a döntő szó a tagállamoké lesz. Mivel a tagállami gyakorlatok rendkívül különbözőek, ezért célszerű több kérdést is megvizsgálni, amelyek döntő befolyással bírnak a jogalkotás kapcsán. Elsősorban (1) a kisebbségek elismerése, (2) a kollektív jogok megítélése, (3) a bevándorló háttérű és az őshonos közösségek közötti különbségek kérdése, illetve (+1) a gazdasági racionalitás összefüggése merül fel ebben a vonatkozásban.

(1) Vannak tagállamok, amelyek a kisebbségek létét nem vagy csak korlátozottan ismerik el. Azonban ezen a kategórián belül is rendkívül eltérő jogi helyzetek lehetségesek, amíg ugyanis az érintett államok túlnyomó többsége unitárius nemzetállam, addig Belgium *etnoföderáció*.³⁴ A kisebbségek tagadásának oka leginkább az állam területének, illetve jövőjének feltésére vezethető vissza. Görögországban a nemzetiségek alacsony aránya ellenére is nemzetbiztonsági kockázatnak tekintik létüket és a kisebbségi jogokat.³⁵ Habár lehet ezt a hozzáállást helyeselni vagy helyteleníteni, tény, hogy Törökország 1974-ben a török nemzetiségűek jogsérelmére hivatkozással szállta meg Ciprus északi részét, a görögországi török nyelvű kisebbség pedig a török határ közelében él. Hasonlóak a görög félelmek az

³² Az egyes tanszékek magyar tannyelvű képzésben részt vevő oktatóinak elkülönülése az egységes egyetemi struktúra fenntartásával, de nagyfokú autonómiával a saját ügyekben való döntésre.

³³ L.: <<http://www.consilium.europa.eu/hu/council-eu/decision-making/ordinary-legislative-procedure/>> (letöltve: 2017. 05. 02.).

³⁴ Olyan állam, amely a nemzetiségi törekvések konszolidálása érdekében etnikai alapú föderális egységekbe szervezett.

³⁵ Az ország az 1923-as lausanne-i békére hivatkozással csak „muszlim” kisebbséget ismer el, de ennek ellenére vannak például török nyelven is oktató iskolák.

epiruszi csámok,³⁶ illetve a macedón/szláv nyelvű ortodox kisebbség kapcsán.³⁷ Bulgária szintén veszélyként tekint az oszmán uralom évszázadaiából maradt török nyelvű muszlim lakosságra, amely az ország egyes részein többséget alkot. Ráadásul az európai viszonylatban szinte egyedülálló népességcsökkenés – az 1989-ben 9 milliós lakosság 2011-re 7,3 millióra esett – összekapcsolódva a törökök és romák magasabb szaporodási rátájával a bolgár politikumot bizonyos szempontból kényszerpályára sodorja.³⁸

Különleges példa ebben a körben Luxemburg, amelynek őshonos kisebbségei nincsenek, de ahol a lakosság összetétele az elmúlt évtizedekben teljesen átalakult, annyira, hogy a 2000-es évek elején már a munkavállalók közel kétharmada, illetve az ország lakosságának egyharmada volt külföldi.³⁹ A nagyhercegség nemzetiségi kérdésekhez való hozzáállása hasonlít Franciaországhoz, törekvéseinek középpontjában viszont a befogadásra és – Franciaországtól eltérően – a többnyelvűsége épülő nemzet kialakítása áll. Minden pejoratív felhang nélkül egyértelmű, hogy az egyén többnyelvűségére,⁴⁰ illetve egy tudatosan formált identitásra⁴¹ épülő államban kihívás lehet a kisebbségvédelem fontosságának (f)elismerése.

Van az EU-nak több olyan tagállama is, amely széleskörű kisebbségi jogokat biztosít, de csak részlegesen ismer el kisebbségeket. Így van ez Észt- és

³⁶ PÓKA Ferenc: Albán nemzeti kisebbség Görögországban (20–21. század) – Elfelejtett, eltüntetett nemzeti kisebbség?, *Pro Minoritate*, 2016. tavasz, 21–38. p.

³⁷ Az 1946–1949 közötti görög polgárháború kommunistapárti serege jelentős részben a szláv nyelvű kisebbség soraiból tevődött ki, ami következtében 1949 januárjában a macedón nép teljes nemzeti restitúcióját nevezték meg az egyik célnak győzelem esetén. A görög kommunisták már az 1920-as években síkra szálltak a független Macedóniáért. Érdemes megemlíteni, hogy rögtön a görög EGK-csatlakozást követően, 1982-ben meghirdetett, a polgárháború után elmenekültek visszatérését célzó program csak a görög etnikai háttérrel rendelkezőket célozta. CLOGG, Richard (szerk.): *Minorities in Greece – Aspects of a Plural Society*, Hurst&Company, London, 2002, XIII–XIV. p.

³⁸ A kérdés kapcsán L.: KOTZEVA, Tatyana – DIMITROVA, Elitsa: Nationalism and Declining Population in Bulgaria after 1990, *Comparative Population Studies*, Vol. 39, 4 (2014), 767–788. p.

³⁹ HARTMANN-HIRSCH, Claudia: *Migrants, Minorities and Employment in Luxembourg*, European Monitoring Centre On Racism and Xenophobia, 2002, 4., <https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/236-LU.pdf> (letöltve: 2017. 04. 18.).

⁴⁰ A közoktatás kötelezően luxemburgi, német és francia nyelven zajlik, ehhez jön még hozzá az angol, illetve ha ezektől eltérő – például portugál vagy olasz –, akkor a család nyelve.

⁴¹ A kérdés kapcsán L.: ROHSTOCK, Anne – LENZ, Thomas: The Making of the Luxembourg. Histories of Schooling and National Identity in the Grand Duchy, *Encounters on Education*, Volume 12, Fall 2011, 61–76. p., <https://www.researchgate.net/profile/Thomas_Lenz4/publication/277157636_The_Making_of_the_Luxembourg_Histories_of_Schooling_and_National_Identity_in_the_Grand_Duchy/links/559f84a508ae30ce833ca78f.pdf?origin=publication_detail> (letöltve: 2017. 04. 18.).

Lettországbán a szovjet megszállás évtizedei alatt betelepített orosznyelvűek esetében; vagy Szlovéniában, ahol sem a szerbek, sem a horvátok nem élveznek elismert kisebbségi státuszt, míg lényegesen kisebb számú magyarok és olaszok területileg meghatározott kulturális önkormányzatisággal bírnak. A hivatalos érvelés ezekben az esetekben általában az, hogy vagy nem bírnak kellően régi kötődéssel az állam területén az adott csoportok, vagy a betelepítésük az ország etnikai arányainak megváltoztatását célozta. A kisebbségi jogok léte és a kisebbségi közösségek elismerése korlátozott abban a Belgiumban is, amelyet a hatvanas évektől kezdve csak etnoföderációvá alakítás révén lehetett egységes államként fenntartani: csak a kétnyelvű községekben van lehetőség egy meghatározott második hivatalos nyelv használatára.⁴² A kisebbségek elismerése egyes esetekben politikai kérdés, így például Lengyelország elzárkózik a 2011-es népszámlálás szerint messze a legnagyobb kisebbségi közösséget kitevő sziléziai kisebbség elismerése elől.⁴³ Hasonlóképpen ellenzi például Horvátország a bunyevác közösség magyarországi elismerését, mert az a horvát kisebbség létszámát csökkentené.

(2) Az egyes kisebbségek elismerése és jogaik terjedelme elvezet bennünket a következő ponthoz, a kollektív jogok megítéléséhez. Amíg a kisebbségek léte – az állami elismeréstől függetlenül – ténykérdés, addig a kollektív jogok alkalmazása egyértelműen állami döntés függvénye. Kollektív vagy közösségben gyakorolható jogok a demokratikus államok alapját képezik, ide sorolhatók többek között a gyülekezési jog, a képviseleti jog, a sajtószabadság vagy az egyesülési jog. Ezen jogok némelyike értelmezhető kisebbségi vonatkozásban is, sőt egyes esetekben – például az anyanyelvi oktatáshoz való jog – a kisebbségi egyéni jogok is csak kollektív jogok – ebben az esetben az adott nyelvi közösséghez tartozók nyelvük megőrzéséhez, fejlesztéséhez és átörökítéséhez való jogának – elismerése révén gyakorolhatók. Emiatt egyes vélemények szerint az egyéni és kollektív jogok közötti ellentét mesterkél.⁴⁴

Mindennek ellenére a kollektív kisebbségi jogokat számos tagállam nem ismeri el. Magyar vonatkozásban például a Szlovákiával kötött alapszerződés (1995) említhető, amelyben Pozsony elismerte a kisebbségek jogát arra, hogy „egyénilag vagy csoportjuk más tagjaival együtt” szabadon kinyilvá-

⁴² A belga kormány ezzel kapcsolatos érvelése megismerhető az Emberi Jogok Európai Bírósága 1968. július 23-án hozott 2126/64. számú ítéletéből, L.: <<http://hudoc.echr.coe.int/eng#%7B%22dmdocnumber%3A%22%5B%22%2C%22itemid%3A%22%5B%22%2C%22%22%7D%3E> (letöltve: 2017. 04. 18.).

⁴³ L.: <<http://phavi.umcs.pl/at/attachments/2014/0215/130650-26-minority-recognition-in-nation-states-the-case-of-silesians-in-poland.pdf>> (letöltve: 2017. 04. 18.). A 2011-es népszámlálás szerint elsődleges vagy másodlagos identitásként 1,2 millió lengyel állampolgár nevezte meg a sziléziait.

⁴⁴ KYMLICKA, Will – PATTEN, Alan (eds.): *Language Rights and Political Theory*, Oxford University Press, Oxford, 2007, 31. p.

nítsák, megőrizték és fejlesszék saját etnikai, kulturális, nyelvi vagy vallási identitásukat, és megőrizték, illetve fejlesszék kultúrájukat. A szövegben szintén szereplő ET 1201-es ajánláshoz azonban a parlamenti ratifikáció során azt a *magyarázó értelmezést* fűzte a szlovák törvényhozás, hogy Szlovákia a szerződés aláírása során nem fogadott el olyan megfogalmazást, amely a kisebbségek kollektív jogainak elismerésére alapozódna.⁴⁵ Ugyanígy említhető Franciaország, amely azért nem ratifikálta a Nyelvi Chartát, mert a francia államtanács n^o99-412 DC. számú 1999-es döntése⁴⁶ szerint a *csoportok* számára meghatározott *területeken* biztosított jogok ellentétesek a törvény előtti egyenlőség és az állam oszthatatlanságának alkotmányos elveivel.⁴⁷ A kollektív és területi jogok elutasítása a legtöbb esetben a nemzetállami lét és a területi integritás csorbulásától való félelemre vezethető vissza.

A kisebbségi kollektív jogokat több tagállam elismeri és alkalmazza – ismét csak változatos formában. Olasz-, Spanyol- és Finnországban a békes együttélés és az államegység fenntartása érdekében területi autonómiákat alakítottak ki, az Egyesült Királyság pedig a devolúciós folyamat következtében ma már négy, belső ügyeiben jelentős autonómiát élvező államból – Anglia, Skócia, Wales és Észak-Írország – épül fel. Az Egyesült Királyság jogrendszere az elszakadást is megengedi, bár amint az elmúlt hónapokban kiderült, bizonyos megkötéssel: amíg Skócia 2014 őszén népszavazáson utasította el a függetlenséget, addig egy 2018–19-ben tartandó második függetlenségi népszavazást a Westminster, amelynek beleegyezése szükséges egy ilyen referendum törvényes megtartásához, egyelőre ellenez – miközben a skót kormányzat a Brexit következtében lényegesen megváltozott körülményekkel és a skóciai lakosság Brexitet elutasító álláspontjával érvel.

Kollektív jogok nem csak a tömbben élő kisebbségek számára biztosíthatóak, aminek példája lehet a magyarországi többszintű kisebbségi önkormányzati rendszer, illetve az osztrák *Volksgruppenengesetz* (népcsoporttörvény). Hasonlóképpen kollektív jogot jelent az elismert kisebbségek kedvezményes parlamenti mandátumhoz jutása, amit szintén több tagállam alkalmaz: például Horvátország, Magyarország, Románia és Szlovénia.

⁴⁵ A kérdés kapcsán L.: KATONA Flóra: A magyar–szlovák alapszerződés másfél évtized távlatából, *Pro Minoritate*, 2011. tavasz, 122–147. p.

⁴⁶ A döntés elérhető franciául: <<http://admi.net/jo/19990618/CSCX9903612S.html>> (letöltve: 2017. 04. 18.). Az államtanács szerint a nyelvi jogok nyilvánosságban történő biztosítása nem összeegyeztethetetlen a francia nyelv alkotmányos primátusával, mert fordítás révén az alkotmány 2§ rendelkezésének tiszteletben tartása és a nyelvhasználat együttesen garantálható.

⁴⁷ Mandátumának elején François Hollande elnök ígéretet tett a ratifikálásra, de arra máig nem került sor: <<http://www.eitb.eus/fr/infos/politique/detail/958543/langues-regionales--hollande-fera-ratifier-charte-langues/>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

(3) A harmadik fontos kérdés a bevándorló háttérű közösségek megítélése. A kérdés elsősorban a nyugat-európai tagállamokat érinti, de néhány évvel ezelőttig a közvélemény a jelenség létét sem volt hajlandó elismerni. Ennek megváltoztatásában mérföldkövek voltak a németországi Sarrazin-vita,⁴⁸ illetve az elmúlt évek saría-ítélkezéssel,⁴⁹ valamint a közel-keleti konfliktuszónába távozott vagy éppen az adott államban egyre komolyabb társadalmi kihívást jelentő, nyugat-európai állampolgárokkal kapcsolatos fejlemények. Mindez ugyan leginkább nem kisebbségvédelmi szempontból jelent problémát, ami miatt mégis itt kell tárgyalni, az az, hogy elsősorban Észak-Amerikából kiindulva Európába is begyűrűzőben van a nézet, miszerint az államnak a bevándorló háttérrel rendelkező közösségek tagjait ugyanúgy kell védeniük, mint az őshonos kisebbségeket. Ez már az ET kisebbségvédelmi rendszerének kapcsán is megjelent, azonban az európai államok túlnyomó többsége ellenez egy ilyen fordulatot.

A kérdés fontosságát növeli, hogy egyes államokban – például Ausztriában, Németországban vagy Hollandiában – a bevándorló háttérű másod- vagy harmadgenerációs állampolgárok száma jelentősen meghaladja az őshonos kisebbségeket. Habár ezek a csoportok nem alkotnak egységes közösséget – többnyire etnikai, illetve vallási háttér és származási ország alapján elkülönülnek –, integrációjuk mégis komoly kihívást jelent.⁵⁰ Közép-európai perspektívából nézve a legsúlyosabb gond a kisebbségek és a bevándorló háttérűek egyes esetekben szándékolt párhuzamba állítása kapcsán abból adódik, hogy a bevándorló háttérű állampolgárok iránt támasztott integrációs-asszimilációs elvárásokat egyesek megpróbálják a teljesen más élethelyzetben levő őshonos kisebbségekre is kiterjeszteni.

A kérdés további kifejtése kevésbé illeszkedne a jelen elemzés keretei közé, de két következtetés levonását mégis szükségesnek tartjuk az elhatárolás kapcsán. Egyrészt úgy véljük, hogy a bevándorló-őshonos kisebbségek megkülönböztetése és eltérő integrációs igényei kezelendő kihívást fognak jelenteni az EU egésze számára, másrészt pedig az őshonos nemzetiségek tekintetében – a többségi nemzetekhez hasonló egyenjogúság jegyében és a bevándorló háttérű közösségektől való lényegi eltérés okán – célszerűnek látjuk a jogokat az általuk hagyományosan lakott területekhez kapcsolni. Ez a

⁴⁸ A vita lényegét jól összefoglalja JUHÁSZ Attila – KISS Anikó: A Sarrazin-vita rétegei és eddigi hozadéka, *deconspirator.com*, <<http://deconspirator.com/2011/12/30/a-sarrazin-vita-retegei-es-eddigi-hozadeka/>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

⁴⁹ Az Egyesült Királyság vonatkozásában L. például: WILSON, Jemma: *The Sharia Debate in Britain. Sharia Councils and the Oppression of Muslim Women*, <https://www.abdn.ac.uk/law/documents/jemma_wilson.pdf> (letöltve: 2017. 04. 18.).

⁵⁰ Franciaország kapcsán L. például: *France's Attitude Toward Minorities Is Increasingly Unstable*, <<https://stanfordpolitics.com/frances-attitude-toward-minorities-is-increasingly-unstable-99e05a08af87/>> (letöltve: 2017. 04. 18.).

kívánatos, de egyelőre távolinak tűnő fordulat pedig akár irányt is mutathat a közösségi jogalkotásnak.

(+1) Mivel az EU gazdasági együttműködésésként indult, érdemes röviden hangsúlyozni a soknyelvűség és a gazdasági racionalitás ütközését. A 28 tagú közösségben 24 hivatalos nyelv van,⁵¹ a közösségi intézmények fordítási költsége pedig évi mintegy 1,5 milliárd euróra, a költségvetés 1%-ára becsülhető. Ez az összeg nagyjából megegyezik az Erasmus+ programra fordított pénzzel, vagyis nem elhanyagolható. A gazdasági racionalitás és az egyszerűsége törekvés tagállami szinten is sokszor elhangzik a kisebbségi nyelvhasználattal szembeni érvként, habár a nyelvhasználat szimbolikus fontossága megegyező egy átlag kisebbségi és többségi nyelvhasználó számára.

Ebben a tekintetben tehát az a kérdés merül fel, hogy a kulturális és nyelvi sokszínűség iránti tisztelet vagy a gazdasági racionalitás lesz-e erősebb, illetve hogy hogyan határozható meg – esetleges kisebbségi nyelvek számára kedvező döntés esetén – az érintett nyelvek köre. Nem könnyű kérdés ez, mivel az adott közösség lélekszáma nem meghatározó egyetlen nemzet vagy állam függetlensége szempontjából sem, illetve több olyan állam is van a világban, amelyek hivatalos vagy legalábbis többségi nyelve azonos. Ugyanígy, ha az EU-t nézzük, akkor látható, hogy katalánul többen beszélnek, mint például szlovákul vagy finnül, de a baszkul beszélők száma is meghaladja a máltaiakét és alig marad el az észtektől.

Ahogy a fentiek esetében, egyértelmű, hogy ebben a kérdésben is politikai döntés fogja megelőzni az esetleges jogalkotást.

Összegzés

A Római Szerződés aláírása óta a Minority SafePack az első áttörés az uniós kisebbségvédelem területén, hiszen a FUEN elérte, hogy a Bizottság hivatalosan beszéljen a kisebbségekről, és megteremtette a lehetőségét annak, hogy az aláírásgyűjtést követően konkrét jogi szabályozás követhesse. A Minority SafePack olyan jogi normákat írhat elő, amelyhez minden tagállamnak igazodnia kell, és amely a kisebbségekre figyelő közpolitikák és anyagi támogatások forrása lehet. Egyszerre nyújthat megoldást dél-tiroliaknak, baszkoknak, bretonoknak és a Kárpát-medencei magyar közösségeknek. Amennyiben sikerrel jár az aláírásgyűjtés, uniós intézkedésekkel és pénzforrásokkal erősíthetővé válhat többek között az anyanyelvhasználat, az anyanyelven folyó oktatás, a médiatartalmak szabad áramlása. Bizonyos értelemben az

⁵¹ Belgium hivatalos nyelvei megegyeznek Franciaország, Hollandia és Németország hivatalos nyelveivel, Ciprusé Görögországgéval, Ausztriáé Németországgéval, valamint a luxemburgi nem hivatalos nyelv.

autonómia ügyét is elősegítik egyes javaslatok, hiszen erősítik a régiókat, a helyi kezdeményezéseket, a bevált jó gyakorlatok – például a működő autonómiák – megosztását, miközben hozzájárulnak egy uniós kisebbségvédelmi minimum létrehozásához. A Minority SafePack másik nagy lehetősége, hogy létrehozhat egy összeurópai kisebbségi szolidaritást, hiszen beazonosíthatóakká váltak olyan közös nevezők, amelyek valamennyi őshonos kisebbséget érintenek.

Habár a Minority SafePack bizottsági bejegyzése az elmúlt évtizedek legkomolyabb uniós kisebbségjogi fejleményei egyikének tekinthető, jelen cikkben megkíséreltünk rámutatni arra, hogy a befogadott kilenc pont szövegszerű megléte ellenére is komoly kihívások várhatók a kisebbségvédelem közösségi szintű szabályozásának útjában. Az EU tagállamainak sokszínű gyakorlata, egyes államok – sokszor csak önmaguk által – bizonytalannak érzett legitimitása és a kisebbségek elismerésének vagy jogainak emiatti tagadása, valamint a nemzetállamiság és a regionalizmus változó intenzitású, de több tagállamban is meglévő küzdelme mind akadályt fog képezni az elkövetkezőkben. Egyértelmű – nem csak azért, mert a tervezett jogszabályok elfogadásához európai parlamenti és tanácsi döntés kell –, hogy semmilyen megoldás nem képzelhető el, amely nem élvezzi a tagállamok teljes egyetértését.

Az is egyértelmű azonban, hogy a Minority SafePacknek köszönhetően megkezdődhet egy régóta szükséges vita az európai kisebbségekről. Ebből a szempontból kiemelkedő fontosságú lesz a FÜEN tájékoztató kampányának sikeressége. Hisszük, hogy amíg az őshonos kisebbségekkel kapcsolatos kérdések nem kerülnek rendezésre a közösségen belül, addig az európai béke és stabilitás mindig törekeny marad, ahogy azt a kontinens történelme is mutatja. Mindazonáltal fontos hangsúlyozni, hogy a Minority SafePack által megnyitott helyzetben nem helyes a reváns vagy a veszély lehetőségét látni egyik érintett állam vagy kisebbségi közösség részéről sem, sokkal inkább célszerű a közös felelősség, a szolidaritás és a közös európai jövő építésének oldaláról megközelíteni a kérdést.