

Gabriel Toggenburg

## EGY KÉNYES KAPCSOLATRENDSZER: AZ EURÓPAI UNIÓ ÉS A KISEBBSÉGI JOGOK

**Tényező-e a kisebbségvédelem az európai integrációs folyamatban?**

**A**z olyan nemzetközi szervezetek, mint az EBESZ, az ENSZ és különösen az Európa Tanács, hatékony eljárásokat fejlesztettek ki a kisebbségi kérdés kezelésével kapcsolatban. Ezzel szemben úgy tűnik, az Európai Unió kevésbé foglalkozik ezzel a területtel.<sup>1</sup> Sok oka van ennek, főleg az, hogy az integrációs folyamat elsősorban gazdasági projekt (annak ellenére, hogy mindig is voltak politikai vonatkozásai).<sup>2</sup> Ezért a tagállamok soha nem érezték szükségét, hogy jogosítványokat ruházzanak az Európai Közösségre annak érdekében, hogy az – a tagállamok saját nyelvi vagy etnikai kisebbségeikkel kapcsolatos viselkedésének harmonizálása révén – politikai és kulturális ügyekbe avatkozhatson.

Emellett a (történelmi) magyarázat mellett, az EU keretén belül nehéz közös nevezőt találni a kisebbségvédelem kérdését illetően. Az a tény, hogy az EU nem hagyományos nemzetközi, hanem szupranacionális szervezet, azt jelenti, hogy az európai integráción belül nehezebb olyan képlékeny megoldásokat találni, amelyek valahol félúton vannak a politikai és a kvázi-jogi eszközök között.<sup>3</sup> A hagyományos nemzetközi szervezetekkel ellentétben – és eltekintve attól a feltételtől, hogy minden egyes EK aktusnak az EK Szerződés egy konkrét cikkén kell alapulnia, az EK jog meghatározza azoknak a jogszabályoknak a jogi formáját és hatályát, amelyeket az elsődleges jog konkrét rendelkezése alapján el lehet fogadni.<sup>4</sup> A dolgok talán még nehezebbnek tűnnek a tagállamok számára, ha figyelembe vesszük, hogy az Európai Bíróság, ami az integrációs folyamat motorjaként működik, olyan jelentést vagy erőt adhat egy elfogadott rendelkezésnek, amelyre a tagállamok nem számíthatnak. Vagyis elmondható, hogy szupranacionális környezetben, amely ráadásul „mozgó célpontként” állandóan változik,<sup>5</sup> a kisebbségi ügyek melletti elkötelezettség, politikai értelemben nehezebbnek tűnik, mint a hagyományos nemzetközi kontextusban.

Valójában a kisebbségi ügyek helyzete az EU-ban meglehetősen periférikus: az Amszterdami Szerződés (1997. október 2-án írták alá és 1999. május 1-jén lépett hatályba) nem volt egyetlen szerződéses rendelkezés sem, amely a kisebbségek védelmével foglalkozott volna (eltekintve néhány utalástól Nagy-Britannia, Ausztria, Svédország, Finnország és Norvégia csatlakozási szerződéseiben).<sup>6</sup> Mindez annak ellenére így van, hogy az Európai Unió létrejöttével (Maastrichti Szerződés, 1992) az elmúlt évtized kezdete az európai integráció gazdasági jellegének csökkenését jelezte. Azonban e fejlemények ellenére is létezik egy nyilvánvaló kompetencia-hiány, hiányzik például a magas szerződő felek által biztosított mandátum az etnikai vagy nyelvi kisebbségeket illetően.

Tekintve az európai integrációs folyamat és a kisebbségek védelme közötti kölcsönhatást, lehetséges lenne különbséget tenni egyfelől az EK szervek aktív viselkedése (nevezzük „pozitív megközelítésnek”), másfelől a kisebbségek védelmében hozott nemzeti intézkedések (nevezzük „negatív megközelítésnek”) között. Ez a cikk kizárólag az EK és az EU hatáskörében kísérli meg elemezni a kisebbségek vonatkozásában kifejtett tevékenységek fejlődését. Ezért nem bocsátkozik találgatásokba ennek a témának a negatív megközelítéséről, vagyis arról a kérdésről, hogy a létező EU-jog vagy az EU alapelvek akadályozzák-e ilyen vagy olyan módon a nemzeti törvényeket abban, hogy védjék a kisebbségeket. Ez utóbbi kérdés vizsgálatára hasznos lehet az Európai Bíróságnak a Bickel/Franz ügyben (25. 11. 1998)<sup>7</sup> és az Angonese ügyben (06. 06. 2000)<sup>8</sup> hozott legutóbbi ítéleteit tanulmányozni: itt a Bíróság a Bozen Autonóm Tartományban (Dél-Tirol, Észak Olaszország) élő német kisebbség védelmét célzó regionális szabályokat vizsgálta a közösségi jog szempontjából. Továbbá, ebben az összefüggésben elengedhetetlen, hogy megvizsgáljuk a közösségi jog viszonyulását a nyelvi korlátozásokhoz és megvizsgáljuk az EU állampolgárság koncepcióját (különösen az ún. harmadik országbeli állampolgárok tekintetében, akik főként az ún. új kisebbségek tagjai).<sup>9</sup> Azonban, ahogy fent is említettük, ebben a tanulmányban most nincsen mód ilyen jellegű elmélgedésekre.

Ahogy arról már szó volt, az EU kisebbségeket érintő tevékenysége elég szórványos. Az eddig hozott intézkedések négy csoportba oszthatók: (a) az Európai Parlament által kialakított és normatív megközelítéssel jellemezhető, főként politikai jellegű intézkedések; (b) az Európai Bizottság, a Tanács (és a Parlament) által hozott intézkedések, amelyek funkcionális, például pénzügyi megközelítéssel jellemezhetőek; (c) az EK/EU külkapcsolataiban hozott intézkedések, amelyek abban különböznek az előbbi két csoporttól, hogy nem az EU belső szféráira irányulnak (ami azonban nem jelenti azt, hogy nem lehetnek belső hatásaik); és (d) nem kisebbségi célzatú politikák és program-jellegű intézkedések (amelyekkel itt nem foglalkozunk), amelyek ettől függetlenül relevánsak a kisebbségi kérdéseket illetően. Ezek olyan területeket ölelnek fel,

mint emberi-jogi politika, anti-rasszista politika, migrációs politika, menekült-politika, a harmadik államok polgáraival szembeni hozzáállás, a régiók szerepe az EU-ban stb.

## **Az Európai Parlament kisebbségekkel kapcsolatos határozatai**

Értékorientált szerepével összhangban az Európai Parlament úgy is meghatározható, mint a kisebbségi ügyekben legintenzívebb érdeklődést tanúsító szerv. Lényegében a Parlament – állítása szerint – „*nagy jelentőséget tulajdonít a kulturális, faji és etnikai kisebbségek részvételének mind a társadalmi, mind a politikai döntéshozó folyamatokban*” és úgy véli, hogy a Parlamentnek magának kellene „*képviselnie Európa kulturális sokszínűségét*”.<sup>10</sup> A mai napig számos, a kisebbségek helyzetével foglalkozó határozati indítványt kezdeményeztek az Európai Parlamentben, bár csak néhányal kapcsolatban sikerült elérni, hogy azokat további vitára bocsássák. Nem szabad elfelejtenünk, hogy a következőkben bemutatott határozatok jogilag nem kötelező jellegűek (ennek a ténynek köszönhető, hogy lehetséges volt megalkotásuk konkrét kompetenciákra való hivatkozás nélkül), ezért igazi gyakorlati hatásuk nincs.

### ***Az 1981-es határozat***

A Regionális Nyelvek és Kultúrák Közösségi Kartájáról és az Etnikai Kisebbségek Jogainak Kartájáról szóló 1981-es európai parlamenti határozat<sup>11</sup> felkérte a nemzeti, regionális és helyi hatóságokat, hogy tegyék lehetővé és segítsék elő a regionális nyelvek és kultúrák oktatását a hivatalos tanterv keretében az óvodától az egyetemig; tegyék lehetővé és biztosítsák a megfelelő hozzáférést a helyi rádióhoz és televízióhoz; biztosítsák, hogy az egyének használhassák saját nyelvüket a közélet és társadalmi ügyek területén a hivatalos testületekkel való kapcsolataikban és a bíróságokon. A határozat javasolta továbbá, hogy a regionális alapok nyújtsanak segílyt a regionális és népi kultúrák támogatását célzó projektekhez és a regionális gazdasági projektekhez. És végül a Parlament felkérte a Bizottságot, hogy vizsgáljon felül minden olyan közösségi jogszabályt és gyakorlatot, amely a kisebbségi nyelvekkel szemben diszkriminatív (5. bek.).

### ***Az 1983-as határozat***

A Parlament 1983-ban határozatot fogadott el a „*Nyelvi és kulturális kisebbségek érdekében hozott intézkedésekről*”<sup>12</sup>. Tekintettel arra, hogy mintegy 30 millió EU-állampolgár anyanyelve regionális vagy kevésbé beszélt nyelv, a Parlament

aláhúzta a fent említett 1981-es határozat jelentőségét és újra felkérte a Bizottságot, hogy folytassa és fokozza erőfeszítéseit ezen a területen és jelentse a Parlamentnek az erre vonatkozó, már megtett vagy a jövőben esedékes gyakorlati lépéseket. A határozat felkérte továbbá a Tanácsot, hogy biztosítsa a lefektetett alapelvek tiszteletben tartását a gyakorlatban.

### ***Az 1987-es határozat***

1987-ben a Parlament egy újabb határozatot fogadott el az „*Európai Közösség regionális és etnikai kisebbségeinek nyelveiről és kultúráiról*” (ún. Kujpers határozat).<sup>13</sup> Ebben a határozatban a Parlament – nehezményezve, hogy nem történt előrelépés ebben az ügyben – különböző ajánlásokat tett a tagállamok részére az oktatás, tömegtájékoztatás, kulturális infrastruktúra, gazdasági és társadalmi élet, államigazgatás és igazságszolgáltatás területén. Ez utóbbit illetően a Parlament különösen azt javasolta, hogy a tagállamok:

– teremtsék meg „a regionális és kisebbségi nyelvek használatának közvetlen jogalapját, mindenekelőtt a helyhatóságok szintjén azokon a területeken, ahol létezik kisebbségi csoport”,

– vizsgálják felül „az olyan nemzeti rendelkezéseket és gyakorlatot, amelyek hátrányosan különböztetik meg a kisebbségi nyelveket”,

– kötelezzék arra „a decentralizált és központi kormány szerveket, hogy használják a nemzeti, regionális és kisebbségi nyelveket az érintett területeken” (6. bek.).

A határozat hivatalosan ajánlotta továbbá a regionális vagy kisebbségi nyelvű családnevek és helységnevek elismerését, illetve az ilyen nyelven feltüntetett helységnevek és jelölések elismerését a választási listákon. Ezekon kívül az intézkedéseknek magukban kell foglalniuk:

„a regionális vagy kisebbségi nyelvek használatának biztosítását a posta vonatkozásában (postai szolgáltatások stb.), a fogyasztói tájékoztatás és a termék címkék regionális és kisebbségi nyelven történő feltüntetésének biztosítását, a közút és utcanevek és más közfeliratok regionális vagy kisebbségi nyelven történő feltüntetésének biztosítását” (9. bek.)

A Parlament kiemelte továbbá a gazdasági segítség jelentőségét és megerősítette elhatározását, hogy legalább 1 millió eurót különít el az 1988-as költségvetésből a kisebbségi nyelvek érdekében. Azt is leszögezte, hogy a Kevésbé Használt Nyelvek Testületének, mint az Európai Parlament egyik hivatalos testületének teljes státuszt adományoz.<sup>14</sup>

További fejlemények vezettek ahhoz a jelentéshez, amely 1988-ban létrehozta az Etnikai Csoportok Jogainak Kartáját. A Parlament nem hozott határozatot erről az ún. Stauffenberg-jelentésről<sup>15</sup>, mivel hivatali ideje a végéhez közele-

dett. A választások után a Parlament Jogi Bizottsága újakezdte a munkát és 1993-ban Stauffenberg gróf utódja, Siegbert Alber elkészítette az ún. Alber-jelentést. Ez a jelentés sokat átvett az Európai Népcsoportok Föderális Uniója (Federal Union of European Nationalities – FUEN) tervezetének tartalmából.<sup>16</sup> Mivel a Parlament meg akarta figyelni, hogy az Európa Tanácson belüli fejlemények (a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját illetően)<sup>17</sup> milyen irányt vesznek, nem hozott határozatot erről az átdolgozott jelentésről.

### ***Az 1994-es határozat***

A fentiek utómunkálataként, az ún. Killilea-jelentés alapján a Parlament 1994-ben elfogadta az Európai Közösség nyelvi kisebbségeiről szóló határozatot<sup>18</sup>, amely megint utalt az Arfé-határozatokra és rámutatott, hogy a tagállamoknak el kell ismerniük nyelvi kisebbségeiket és meg kell teremteniük az alapvető feltételeket e nyelvek megőrzésére és fejlesztésére. A jogszabályoknak „le kell fedniük az ilyen nyelvek és kultúrák használatát és elősegítését legalább az oktatás, igazságszolgáltatás, közigazgatás, média, illetve a közélet és kulturális élet más területén” (4. bek.).

A Parlament felszólította továbbá a nemzeti kormányokat és parlamenteket, hogy írják alá és ratifikálják az Európa Tanács Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartáját, és további anyagi támogatást javasolt a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája nemzeti bizottságai részére. Felkérte az Európai Bizottságot is, hogy a közösségi politika különböző területeinek kialakítása során vegye figyelembe a kevésbé használt nyelveket és az azokhoz tartozó kultúrákat. A Parlament kifejezte azon óhaját, hogy az Európai Tanács és a Bizottság „biztosítsa, hogy megfelelő forrásokat különítsenek el a Közösség kevésbé használt nyelveket támogató programjaira és kezdeményezzen egy többéves akció programot ezen a területen” [11. bek. (b)].

Az Európai Regionális Fejlesztési Alapból megfelelő forrásokat kell elkülöníteni a kevésbé használt nyelveket támogató programokra és az EU gazdasági és társadalmi újjáépítési programjaiban megfelelően, figyelembe kell venni azokat, akik a Közép- és Kelet-Európa kevésbé használt nyelveit beszélik. Végül a Parlament leszögezte, hogy ezeket az ajánlásokat alkalmazni kell a nem területhez kötött, őshonos kisebbségekre is (kifejezetten említve a romákat és szintiket), akik nem veszélyeztetik a tagállamok területi integritását és közrendjét.

### ***Az Európai Parlament fő irányvonala***

Azokban a dokumentumokban, amelyek emberi jogokkal, határ menti együttműködéssel, vagy rasszizmussal foglalkoznak, a Parlament általában fontos

célként jelöli meg a kisebbségi kérdésre való tudatos odafigyelést. Ez vonatkozik a Parlament azon határozataira is, amelyek egyes országok politikai helyzetét érintik.

„Az emberi jogokról a világban 1997-ben és 1998-ban és az Európai Unió emberi jogi politikájáról” szóló határozatában a Parlament

„megjegyezi, hogy az elmúlt években a világban előforduló legerőszakosabb konfliktusok közül jó néhány foglalt magában olyan problémákat, amelyek a kisebbségekkel kapcsolatosak. A kisebbségi jogok definícióját meg fogja alkotni annak érdekében, hogy politikájának nagyobb súlyt kölcsönözzön. Kívánatosnak tartja a nemzetközi erőfeszítések fokozását annak érdekében, hogy megszűnjön a széleskörű diszkrimináció a vallási, nemzeti, nyelvi vagy etnikai kisebbségekkel szemben és megoldódjanak az etnikai csoportok közötti konfliktusok. Kívánatosnak tartja a közösségi jogok és különösen az őshonos népek jogainak nagyobb elismerését és védelmét. Kívánatosnak tartja a kisebbségi jogokkal kapcsolatos nemzetközi ellenőrző mechanizmusok megerősítését. Hangsúlyozza annak jelentőségét, hogy az EU támogassa a közép-kelet-európai országokban a kisebbségekkel való igazságos bánásmódot, szigorúan betartva az alapvető jogok és szabadságok illetve az egyenlőség és állampolgárság elvét a kisebbségek identitásának gyengítése nélkül, különösen a jelölt országokban.”<sup>19</sup>

Ebben az összefüggésben a Parlament a kisebbség fogalmát széles értelemben használja, minthogy „Az emberi jogok tiszteletéről az Európai Unióban (1997)” című határozatában leszögezi, hogy az Európai Unióhoz való csatlakozás fel sem merülhet olyan államok számára, amelyek:

„nem tisztelik az emberi jogokat, és felkéri a Bizottságot és a Tanácsot, hogy a bővítési tárgyalások alkalmával fektessen különös hangsúlyt a (etnikai, nyelvi, vallási, homoszexuális stb.) kisebbségek jogaira.”<sup>20</sup>

Egy másik példája ennek a fő irányvonalnak „A rasszizmusról, xenofóbiáról és antiszemitizmusról és a faji megkülönböztetés elleni további lépésekről szóló határozat”, amelyben a Parlament kijelenti, hogy „a rasszizmus és xenofóbia ellen irányuló bármely átfogó politika integráns része” a vallási kisebbségekkel és bevándorlókkal szembeni diszkrimináció elleni küzdelem. Valójában a Parlament ezzel azt juttatja nagyon világosan kifejezésre, hogy „nagy jelentőséget tulajdonít a kulturális, faji és etnikai kisebbségek részvételének mind a társadalmi mind a politikai döntéshozatali folyamatban.”<sup>21</sup> „A multimédia társadalomban a közszolgálati televízió szerepéről” szóló határozatában a Parlament felkéri a közszolgálati hírközlő szerveket, hogy „teremtsenek igazi egyenlő esélyt arra, hogy javítsák a nők és az etnikai kisebbségek képviseletét a televízió álláshelyein”.<sup>22</sup> És végül a Parlament „Az Európai Unióban létező rossz börtönkörülményekről” szóló határozatában külön utal azokra az „egyes csoportokra, amelyek speciális bánás-

*módot igényelnek: nőkre, bevándorlókra, homoszexuálisokra és az etnikai és vallási kisebbségek tagjaira”.*<sup>23</sup>

Az egyes országokról szóló határozataiban a Parlament a társadalom minden rétege számára hangsúlyozza a képzéshez és oktatáshoz való egyenlő hozzájutás jelentőségét („*Határozat Dél-Amerika politikai helyzetéről*”)<sup>24</sup>; kiemeli a vallási kisebbségeknek biztosítandó egyenlő jogok jelentőségét („*Határozat a politikai és emberi jogok megsértéséről Irán Iszlám Köztársaságban*”)<sup>25</sup> és kijelenti, hogy a nemzetközi közösség általi elismerés és a mély belső válság megoldásának egyedüli útja a tartalmas politikai párbeszéd a (burmai) hatóságok és az etnikai kisebbségek képviselői között („*Burmáról szóló határozat*”, 1999)<sup>26</sup>.

### ***Egyes kisebbségeket érintő határozatok***

Végül, de nem utolsó sorban, meg kell említenünk azokat az EP-határozatokat, amelyek egy konkrét kisebbséggel foglalkoznak. Míg pusztán külső jellegű a (földosztás ellen tiltakozó) „*Határozat az emberi jogok és az őshonos kisebbségek helyzetéről Argentínában*”<sup>27</sup>, az „*Albániában élő kisebbségek politikai jogairól*” szóló határozat vagy a „*Határozat a kisebbségi jogok és az emberi jogok védelméről Romániában*” (ez utóbbi igen részletes és az a célja, hogy megszüntesse azokat a speciális nemzeti rendelkezéseket, amelyek az iskolákban korlátozzák a kisebbségi nyelvhasználatot)<sup>28</sup>, addig „*A romákkal szembeni diszkriminációról*” szóló határozat az Unión belüli helyzetre (is) utal. Ez utóbbiban a Parlament elismeri a speciális roma kultúra létét, bejelenti, hogy „sürgősen” egy speciális jelentés készül a témáról, és felkéri a Bizottságot, hogy növelje az erőfeszítéseit annak elősegítésére, hogy a roma nép „*integrálódjon azokba a társadalmakba ahol él, és járuljon hozzá az adott kultúrához*”.<sup>29</sup>

### **Egyéb intézkedések a kisebbségek és a kisebbségi nyelvek megőrzésére**

Az EU-n belül hozott intézkedések második csoportja olyan intézkedéseket foglal magába, amelyeket más EU-szervek – vagy más EU-szervekkel együttműködve – hoztak. A kisebbségvédelem terén fennálló normatív kompetencia hiányának köszönhetően nem volt lehetőség kötelező normatív jogi aktusok, mint például irányelvek és rendeletek kibocsátására. Ez a megközelítés tehát inkább indirekt jellegű volt. Ez azt jelenti, hogy az intézkedések technikai jellegűek (például a kisebbségbarát intézmények és/vagy tevékenységek fenntartása érdekében költségvetési keret létrehozása) és így csak nagyjából tudjuk bemutatni, hogy eddig mi történt ezen a területen.

### *Anyagi támogatás a kisebbségvédelem érdekében*

A Parlament határozatait az első Arfé-határozatban hamarosan eredményekhez vezettek. 1982-ben létrejött egy non-profit szervezet, a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája (European Bureau for Lesser Used Languages – EBLUL). Ez a szervezet 50 millió EU polgár képviselőjének tartja magát, akik több mint 30 különböző őshonos nyelvet beszélnek. Célja, hogy fejlessze és megvédje ezeket a regionális vagy kisebbségi nyelveket és az ilyen nyelveket beszélők nyelvi jogait. Az iroda független, tagjai olyan önkéntes egyesületek és hivatalos intézmények, amelyek EU-szerte aktívak a kisebbségi nyelvek támogatásában. A tagok egyesületei 13 tagállami bizottság keretében szerveződtek (kivéve Portugáliát és Görögországot). Az EBLUL-t főleg az Európai Bizottság finanszírozza.

1982-ben a Parlament létrehozta a B3-1006 költségvetési tételt a kevésbé használt regionális és kisebbségi nyelveket támogató intézkedések finanszírozására. Ezt évről évre megújítják<sup>30</sup> és összege folyamatosan növekedett 100 000 ECU-ról (1983-ban) egészen 4 millió ECU-re (1995-1996-ban).<sup>31</sup> Az 1999-es „európai bizottsági támogatás a regionális vagy kisebbségi nyelvek elősegítését és védelmét célzó intézkedésekre” 2 250 000 ECU-t biztosít. Ezt a támogatást olyan projektek (maximum 50%-os) részfinanszírozására fordítják, amelyeknek célja a regionális vagy kisebbségi nyelvek tanulásának és tanításának minőségjavítása és a regionális/kisebbségi nyelvek területén későbbi információ-, tapasztalat- és szakértelem áramlás előkészítése. Ennek a költségvetésnek azok az őshonos nyelvek a kedvezményezettjei, amelyeket egy EU tagállamban a lakosság egy része hagyományosan beszél. Nem vonatkozik a dialektusokra, migráns nyelvekre és a mesterségesen létrehozott nyelvekre. Az 1999-es költségvetés várhatóan 75-90 projektet fog finanszírozni.<sup>32</sup> Az idézett kommunikációban a Bizottság, úgy tűnik, elébe megy a kompetenciákra vagy politikai következményekre vonatkozó fenntartásoknak, mikor kijelenti, hogy „*Tekintettel a tagállamok saját hatáskörére és a szubszidiaritás elvére, bármilyen politikai vagy jogalkotói hatással bíró tevékenység kizárt*”.

Kritika tárgyát képezte<sup>33</sup>, hogy nincsen hosszú távú anyagi támogatást nyújtó, többéves akcióprogram. A Bizottság jelenleg tárgyalja egy ilyen program előterjesztésének lehetőségét.<sup>34</sup> Ilyen költségvetési helyzethez a Bizottságnak megfelelő jogi alapot kell találnia.<sup>35</sup> A Bizottság kisebbségi ügyekben való érdekeltiségének legutóbbi példája egy felhívás olyan javaslatok előterjesztésére, melyek témája: „*tanulmány a nyelvi kisebbségekről az Európai Unióban – a közösségi tevékenység lehetőségeinek stratégiai elemzése*”.<sup>36</sup>

### ***Részben az EU által finanszírozott, kisebbségi kérdéssel összefüggő tanulmányok***

A Parlament Kujpers-határozatát követően az Európai Bizottság és az EBLUL létrehozták a MERCATOR programot.<sup>37</sup> A MERCATOR-hálózat négy kutatóintézetből áll<sup>38</sup>, amelyek foglalkoznak általános ügyekkel (interdiszciplináris tanulmányok, az etno-nyelvi kisebbségek státuszáról szóló szemináriumok), hivatalos nyelvalkotással (a kétnyelvűségről és a kétnyelvű oktatásról szóló tanulmányok), médiával és a kisebbségi nyelvekkel (egy adatbázis és egy MERCATOR médiakalauz létrehozása) és jogalkotással (a nyelvekkel összefüggő jogforrások általános gyűjteménye). 1994-ig az EBLUL koordinálta a hálózatot, azóta az Európai Bizottság.

Ezen felül, még az EK számos tanulmányt jelentetett meg: 1984-ben a Bizottság kiadott egy tanulmányt a kevésbé használt nyelvek helyzetéről az Európai Közösségben<sup>39</sup>, 1990-ben egy tanulmányt a nyelvi kisebbségek helyzetéről Görögországban, Spanyolországban és Portugáliában<sup>40</sup> és 1992-ben a Bizottság új pályázatot írt ki a kisebbségi nyelvek témájában, kiemelve a sokszínűség növekvő értékét a gazdasági felzárkózás és az európai integráció szempontjából. Kiépítettek egy – jelentős kutatóintézetek kutatóiból álló – hálózatot<sup>41</sup>, melynek feladata egy közös projekt kidolgozása. Ennek célja, hogy egy módszer-tanilag egységes tanulmány elkészítése, lehetővé téve a különböző nyelvi csoportok jelenlegi helyzetének összehasonlító értelmezését.<sup>42</sup> Ez az ún. EUROMOSAIC projekt vezetett 1996-ban az EUROMOSAIC jelentés publikálásához „*A kisebbségi nyelvet beszélő csoportok létrehozásáról és újratermelődéséről az Európai Unióban*”<sup>43</sup>

Különösen az EU keleti bővítése adott lendületet az európai kisebbségek nyelvi dimenziójának túllépéséhez, világos politikai (és jogi) dimenziót kölcsönözve így a kisebbségi kérdésnek. Úgy tűnik azonban, hogy ez az új megközelítés szigorúan a közép- és kelet-európai kisebbségekre korlátozódik. Az Európai Bizottság (a PHARE-program keretében) az Európa Tanáccsal együttesen egy közös programot finanszírozott: „*Kisebbségek a közép-európai országokban*” címmel, amely szemináriumokat oktatásról”, illetve a „kisebbségekről és a döntéshozatali folyamatban való részvételről”.<sup>45</sup>

### ***Az EU kulturális dimenziója, mint a kisebbségbarát intézkedésekhez vezető út***

A Maastrichti Szerződés a politikai unió létrehozásával egyértelműen gazdaság fölötti dimenziót adott az európai integráció folyamatának. A kisebbségi jogok összefüggésében különösen érdekes a IX. cím – Kultúra (EKSZ 128.

cikk)<sup>46</sup>, mivel világosan hangsúlyozza az európai integráció kulturális dimenzióját, és közvetve elismeri, hogy kulturális szempontból egyetlen tagállam sem homogén.<sup>47</sup> Felkéri az EU-t, hogy járuljon hozzá „a tagállamok kultúrájának virágzásához, mindeközben tiszteletben tartva nemzeti és regionális<sup>48</sup> sokszínűségeket”.<sup>49</sup> Legújabban a sokszínűség jelentőségét újra megerősítette, hogy egy új 22. cikket vezettek be az EU Alapvető Jogok Európai Kartája tervezetébe, amelyik kimondja: „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget”.<sup>50</sup>

A Közösség kultúrával kapcsolatos megközelítése a tervek szerint „multi-politikai” jellegű, minthogy a Közösség „a Szerződésen alapuló cselekvései során figyelembe veszi a kulturális szempontokat” (EKSZ 151. cikk 4. bek., volt EKSZ 128. cikk 4. bek.) Az ilyen fajta „kulturális hatást megállapító klauzula” a kultúrát mint olyan aspektust vezet be, amelyet a Közösségnek mindig, minden körülmények között tiszteletben kell tartania, így fontos szerepet kölcsönöz ennek a hatásköri rendelkezésnek.

Fel kell hívnunk továbbá a figyelmet az állami támogatásra vonatkozó rendelkezések bevezetett változtatásaira, amelyek bizonyos mértékig lehetővé teszik egyes kultúrák anyagi támogatását azáltal, hogy kimondják, a belső piaccal kompatibilisnek tekinthető a „kultúra és a kulturális örökség megőrzését elősegítő támogatás, ha az ilyen támogatás nem befolyásolja a Közösségen belüli kereskedelmi feltételeket és versenyt olyan mértékben, mely ellentétes a közérdekkel”<sup>51</sup> A kultúra és az olyan más új közösségi hatáskörök mint az oktatás<sup>52</sup> új jogalkotási lehetőségeket nyitottak meg, vagy még inkább, szilárd alapot kölcsönöztek azoknak, mivel el kell ismernünk, hogy kulturális intézkedéseket már abban az időszakban is hoztak, amikor az integrációs folyamat formálisan még a gazdasági dimenzióra korlátozódott.<sup>53</sup>

Létezik egy meglepő példa arra a tényre, hogy már a Maastricht előtti periódusban is biztosított volt néhány kulturális és ebben az esetben kisebbségvédelmi intézkedés: egy Tanácsi Irányelv még egészen 1977-ből, amely a vendégmunkások (EU-polgárok) gyermekeinek anyanyelvű és szülőföldjükre vonatkozó oktatására utal.<sup>54</sup> Ennek az irányelvnek kizárólagos jogalapja az EK Szerződés 49. cikke volt.<sup>55</sup> Ez az aktus első ránézésre csak távolról kapcsolódik a munkavállalók szabad mozgásához. Továbbá azt sugallja, hogy az EKSZ 48. és 49. cikkei nemcsak arra ösztönzi a tagállamokat, hogy töröljék el a diszkrimináció minden létező formáját, amely veszélyezteti a munkavállalók mobilitását, hanem úgy tűnik, alapul szolgál megerősítő intézkedések hozatalára a vendégmunkások javára annak érdekében, hogy fokozódjon a mobilitás. Az irányelv, úgy tűnik, azt a nézetet tükrözi, hogy a munkavállalók szabad mozgása nem fenyegetheti az érintett személyek kulturális identitását (bár másfelől, a Közösségben létező nyelvi változatosság nem akadályozhatja ezt a szabad mozgást).<sup>56</sup>

A kultúra területén különböző programok (némelyik közülük már Maastricht előtt is létezett) anyagi támogatást biztosítanak a kisebbségekkel kapcsolatos helyzetekre is, például kortárs irodalmi művek fordítása kevésbé használt nyelvekre és ezek terjesztése<sup>57</sup>, a regionális kultúra megőrzése<sup>58</sup>, elősegítése<sup>59</sup> vagy a kisebbségi nyelvek kutatása.

Ez a változó jogi háttér és az olyan politikai nyilatkozatok mint például a Prodi elnök által tett alábbi nyilatkozat mutatják, hogy a sokszínűséget egyre inkább olyan valaminek tekintik, amelyet védeni kell és amelyen Európának alapulnia kell.

„...soha nem szabad elfelejtenünk, hogy Európa lényege a sokszínűség. Ezért szükséges, hogy tiszteljük a sokszínűséget és learassuk a babérjait. Az európai integráció mindig is változatos kultúrákkal rendelkező különféle népekről szólt... A sokszínűség Európa egyik legnagyobb kincse...”<sup>60</sup>

A kulturális sokszínűség koncepciója melletti politikai elkötelezettség és ennek összefüggése a kisebbségvédelemmel a teljes Tanács következő nyilatkozatából is fakad:

„A szolidaritással és gazdag kulturális összetétellel jellemzett Európa a sokszínűség tiszteletén és a tolerancián alapul. Minden tagállam... folyamatosan arra törekszik, hogy egy olyan Európát építsen és tartson fenn, amely kultúráinak és nyelveinek sokszínűségén alapul, egy olyan Európát, ahol ...védi a kisebbségek jogait.”<sup>61</sup>

### ***Utalás az EU és a kisebbségi ügyek regionális dimenziójára***

Nem lehetünk túl optimisták az integrációs folyamat regionális dimenzióját illetően, amelyet a Maastrichti Szerződés hangsúlyozott, és amelyet gyakran tartanak a kisebbségek szempontjából kiemelkedő jelentőségűnek<sup>62</sup>. A Régiók Bizottságának (CoR) létrehozása egyfajta elkötelezettséget mutat az európai régiók folyamatosan növekvő szerepe mellett.<sup>63</sup> Azonban a CoR tisztán tanácsadói státusszal rendelkezik. Tagjai regionális szintű és helyi képviselők, akiket a Tanács nevez ki a nemzeti kormányok javaslata alapján. A Tanács illetve a Bizottság a közösségi politikáknak csak egy szűk területét illetően (beleértve az oktatást, a kultúrát, a gazdasági és szociális kohéziót) köteles konzultálni a Régiók Bizottságával. Mindazonáltal, meg kell mondanunk, hogy tendenciaszerűen (!) kedveznek a kisebbségeknek az európai régiók erős jogalkotási és közigazgatási jogosítványai (amit a regionális érdekeknek az európai szintű jogalkotási folyamatba való hatékony beépítése garántál), a Maastrichti Szerződéssel bevezetett szubszidiaritás elvének kiteljesedése (amely eddig csak a nemzeti és közösségi szint közötti kapcsolatot szabályozta – lásd EKSZ 5. cikk), a regionális kultúrák virágzása (a különböző EK pénzügyi programok révén) és

az erős regionális gazdaságok virágzása (hatékony EK regionális politika révén)<sup>64</sup>. Az „Autonómia, Jólét és Kultúra Védelme” háromszög megvalósítása (AWCP feltételek) egy adott régióban eredményezhet olyan helyzetet, amelyben a kisebbségek jogi védelme kevésbé sürgető. Ez azonban mindenekelőtt olyan kisebbségekre vonatkozik, amelyek többséget alkotnak egy adott földrajzi területen, amely egybeesik azzal a közigazgatási területtel, amelyik a fent említett közösségi politikák és intézmények előnyeit élvezi.<sup>65</sup> Akárhogyan is, kétségtelen hogy a régiókon átnyúló együttműködés előnyös a határ menti területen élő kisebbségek számára. Valóban, a Parlament „*A határ menti és a térségek közötti együttműködésről*” szóló határozatában leszögezi, hogy „*a határ menti térségek együttműködése javíthatja sok európai nyelvi kisebbség esélyeit kultúrájának megőrzésére és fejlesztésére azáltal, hogy segítik az olyan struktúrák kialakítását, amelyek támogatják a kisebbségeket*”<sup>66</sup>

### **Gazdasági aspektusok**

EU-politikusok felismerték, hogy a társadalmi kirekesztettség, a kapcsolódó problémák és a diszkrimináció gazdasági költségeket eredményez, mivel ezek a tényezők munkanélküliséghez, a köz- és egyéb szolgáltatásokhoz való nem megfelelő hozzáféréshez és elvesztegetett tehetségekhez vezetnek. Másfelől felmérések azt mutatják, hogy a vállalatoknál tapasztalható befogadás elősegíti a termelékenységet.<sup>67</sup> Tulajdonképpen a kisebbségeket egyre inkább gazdasági lehetőségként értékelik. Az egyik főbiztos leszögezte, hogy „*a bevándorlók és az etnikai kisebbségek fontos szerepet játszanak Európa gazdasági fejlődésében. Európának ügyességre, tehetségre, újításra és sokszínűsége van szüksége. A bevándorló és etnikai kisebbségi csoportok segítenek ezen döntő fontosságú tulajdonságok biztosításában.*”<sup>68</sup>

Mindenesetre a kisebbségek integrálásának szándéka az európai gazdaságba nem korlátozódik csupán politikai nyilatkozatokra. A Bizottság strukturális alapokkal kapcsolatos kommunikációja hangsúlyozza, hogy „*különleges figyelmet kell szentelni az... etnikai kisebbségek... szükségleteinek, illetve megfelelő megelőző és aktív politikák kialakításának, hogy elősegítsük integrálódásukat a munkaerőpiacba*”.<sup>69</sup> Továbbá, vannak olyan törekvések, hogy fokozzák elsősorban a kisebbségi csoportok „*tudatosságát és képességeit*” az információs társadalom által nyújtott lehetőségek igénybevételére vonatkozóan. Az a többéves program, melynek célja a Közösség nyelvi sokszínűségének elősegítése az információs társadalomban (MLIS) arra (is) törekszik, hogy elősegítse a többnyelvű Európa létét és részben finanszírozza a Kisebbségi Európai Nyelvek Információs Hálózatát (Minority European Languages Information Network – MELIN)<sup>70</sup>

A gazdasági terület egy másik példája az Etnikai Kisebbségi Üzleti Hálózat (Ethnic Minority Business Network – EMBNET)<sup>71</sup> elnevezésű kezdeményezés, melyet részben a Bizottság finanszíroz. A kezdeményezés célja, hogy növelje a kisebbségi üzletek (ethnic minority business – EMB) szerepét a helyi és nemzeti gazdaságokban, és felismerje, illetve átültesse a tagállamok legjobb gyakorlati megoldásait az etnikai kisebbségi vállalkozások fejlesztését és terjeszkedését illetően.

### **Kisebbségvédelem az Európai Közösség külkapcsolataiban**

Az a késztetés, hogy az EK felhasználja külkereskedelmét az emberi jogok elősegítésére harmadik államokban, közvetlenül a LOMÉ I. Megállapodás hatályba lépése után merült fel, amikor az Európai Parlament – azután, hogy több százezer embert lemészároltak Ugandában – sürgette a Tanácsot, hogy függesse fel az ebbe az országba irányuló tőkeáramlást. Az EK és harmadik államok között létrejött megállapodások közül a LOMÉ IV. Megállapodás (1989) tartalmazta az első valódi emberi jogi klauzulát. Azóta különböző típusú emberi jogi klauzulák alakultak ki, amelyek mind tartalmukat, mind kikényszeríthetőségüket tekintve sokfélék. Ennek megfelelően, az 1995 májusát követő időszakban kötött megállapodások utaltak vagy az Emberi jogok Egyetemes Nyilatkozatára, vagy – ha a partner EBESZ-tagállam volt – az EBESZ alapelveire.

A kurd kisebbséggel való bánásmód volt az oka többek között annak, hogy az Európai Parlament megkérdőjelezte Törökország tagfelvételi kérelmét. Még meglepőbb elkötelezettség bontakozott ki a kisebbségek mellett a volt Jugoszlávia összeomlása után. Az akkori tizenkét tagállam békekonferenciát hívott össze Hágában, ahol létrehozták az ún. Badinter Bizottságot, melynek az volt a feladata, hogy szakvéleményt adjon a JSZSZK felbomlásából eredő jogi kérdésekről.<sup>72</sup> E Bizottság egyik szakvéleményének utómunkálataként az EK tagállamok közös állásfoglalást fogadtak el az államok elismerésének feltételét illetően: 1991. december 16-án a külügyminiszterek – az európai politikai együttműködés keretében – kibocsátottak egy nyilatkozatot „Kelet-Európa és a Szovjetunió új államai elismerésének irányelveiről” és egy másik, Jugoszláviáról szóló nyilatkozatot. Az államok elismerésének feltétele volt többek között „az etnikai és nemzeti csoportok és kisebbségek jogainak védelme az EBEE keretében vállalt kötelezettségeknek megfelelően”.<sup>73</sup>

Az EK ezáltal új elemként bevezette<sup>74</sup> a kisebbségvédelmet az államelismerés feltételeinek sorába.<sup>75</sup>

Az EK/EU-t kritikával illették, mert a kisebbségi kérdés hangsúlyozása a külkapcsolatokban valamiféle kettős standardot jelent, hiszen a Közösség, leg-

alábbis formálisan, még mindig nem törődik a kisebbségvédelemmel saját határain belül.<sup>76</sup> A kisebbségekért való aggódás, úgy tűnik „*elsősorban exportcikk és nem belső fogyasztásra való*”.<sup>77</sup>

Valójában a kisebbségvédelem megtalálható az EK és az afrikai, karib-tengeri, illetve csendes-óceáni államok között létrejött egyezmény egyes bizottságának határozataiban, a partnerségi és együttműködési megállapodásokban és a Tanácsnak a fejlődő ázsiai és latin-amerikai országoknak nyújtott támogatásról és a velük való együttműködésről szóló rendeleteiben.

Az „*Írányelvek a harmadik országokról szóló közös jelentésekhez*” leszögezi, hogy a „*kisebbségek helyzete*” olyan kérdés, amit részletezni kell. Ezeknek a jelentéseknek „*konkrét információt kell tartalmazniuk a faj, vallás, nemzetiség, valamely meghatározott társadalmi csoporthoz tartozás vagy politikai vélemény miatti üldözésről*”.<sup>78</sup>

### ***Az Európai Stabilitási Paktum***

Már 1992 márciusában javasolt Balladur, az akkori francia miniszterelnök valamiféle stabilitási paktumot, amely a jószomszédság biztosítását és a biztonság megerősödését szolgálta volna Közép- és Kelet-Európában.<sup>79</sup> A francia kezdeményezést ugyanazon év decemberében támogatta az EK Tanácsa, mely elhatározta, hogy összehív egy összeurópai konferenciát. A kezdeményezés kiterjedt a szomszédi kapcsolatok javítására, a határkérdések stabilizálására és a kisebbségi jogok megerősítésére. Hajtóerőként az Európai Unióhoz való csatlakozás kilátása szolgált.<sup>80</sup> A „Stabilitási paktumot” 52 EBESZ-tagállam képviselője<sup>81</sup> fogadta el Párizsban, az 1995. március 20–21-én tartott konferencián. A dokumentum egy rövid nyilatkozatból és egy listából áll, amely 130 kétoldalú megállapodást sorol fel: szinte valamennyit megkötötték még a Paktum aláírása előtt.<sup>82</sup> Az EU kezdeményező<sup>83</sup>, közvetítő<sup>84</sup> és végül szponzor szerepet töltött be a közép- és kelet-európai államok számára<sup>85</sup>, de ennek nem volt semmilyen közvetlen hatása az EU-jogra vagy a Közösségekre. A Paktum aláírása után az EBESZ feladata lett annak végrehajtása és monitorizálása. A Paktum megmutatta, hogy a kisebbségi ügyek döntő fontosságúak az európai politikában, és az Európai Tanács nézete szerint „az ezen a területen folytatott tevékenység időszzerű és megfelelő (volt)”.<sup>86</sup> Az Európai Tanács olyan eszközt látott a Paktumban – annak földrajzilag nyitott jellege ellenére – amellyel befolyásolhatták a tagjelölt országokat a politikai kritériumrendszer területén.<sup>87</sup>

### *Kisebbségi jogok mint csatlakozási feltétel*

Az Európai Tanács 1993 júniusában, Koppenhágában tartott találkozóján eldöntötte, hogy „*azok a közép- és kelet-európai társult országok, akik ezt óhajtják, az Európai Unió tagjai lesznek*” és meghatározta a csatlakozás előtt teljesítendő feltételeket. Ezek a feltételek fontos elemet jelentenek az Unió Csatlakozási Stratégiájában és alapját képezik egyrészt a Bizottság első elemzéseinek a tagjelölt országokról, másrészt a Csatlakozási Partnerségi Megállapodásoknak, harmadrészt a Bizottság rendes jelentéseinek a tagjelölt országok előmenetelét illetően az EU-tagság felé. A legújabb fejlemények azt mutatják, hogy a kisebbségvédelmi kritériumok szintén alapvető elemei az EU Délkelet-Európával kapcsolatos új politikájának.<sup>88</sup>

A koppenhágai politikai kritériumok egyike (a demokrácián, a jog uralmán és az emberi jogokon kívül) hogy a tagjelölt ország „*tisztelje és védje a kisebbségeket*”.<sup>89</sup> Amikor 1997 júliusában a Bizottság elkészítette országjelentéseit<sup>90</sup> arról, hogy a jelentkező államok teljesítették-e, illetve milyen mértékben teljesítették a csatlakozási tárgyalásokra bocsátás feltételeit, részletesen foglalkozott a vonatkozó kisebbségi helyzetekkel, széles értelemben használva mind a kisebbségi csoport, mind a kisebbségvédelem fogalmát.<sup>91</sup> 1998 novemberében a Bizottság kiadta első rendes jelentését, amelyben – a koppenhágai kritériumok fényében – elemezte, hogy a bejelentett, illetve kilátásba helyezett reformokat végrehajtották-e 1997 júliusa óta. Az ún. „composite paper” ennek a szintézisét tartalmazza és további ajánlásokat. A kisebbségekre vonatkozó részében a Bizottság üdvözli a lettországi fejleményeket és nehezményezi az észtországi helyzetet. A Bizottság aláhúzza a romák elleni diszkriminációt Magyarországon, Szlovákiában, Bulgáriában és a Cseh Köztársaságban. A romániai magyar kisebbség helyzetét kedvező színben tünteti fel, de kifejezésre juttatja aggodalmait a Szlovákiában élő magyar kisebbséggel kapcsolatban. A Bizottság megállapítja, hogy „összességében, a kisebbségi probléma továbbra is aggodalomra ad okot a bővítés perspektívájában”.<sup>92</sup> 1999. október 13-án a Bizottság kiadta a második, majd 2000. november 8-án a harmadik kör rendes jelentést minden tagjelölt ország viszonylatában.<sup>93</sup>

Végül, az 1998-ban elfogadott Csatlakozási Partnerségi Megállapodások (Accession Partnerships – APs) minden tagjelölt állam számára megjelöltek bizonyos rövid- és középtávú prioritásokat, melyek között kisebbségi ügyek is szerepeltek. Szlovákiát felkérték, hogy hozzon törvényt a kisebbségi nyelvhasználatról; Lettországnak és Észtországnak pedig meg kellett teremtenie a nem állampolgárok honosításának körülményeit. Középtávon ajánlották, hogy a Cseh Köztársaság, Magyarország, Bulgária és Románia javítsa a roma lakosság integrációját a társadalomba.<sup>94</sup> Az új Csatlakozási Partnerségi Megállapodáso-

kat 1999. október 13-án adták ki.<sup>95</sup> Eltekintve a fent említett eszközöktől, a bővítési folyamat további mechanizmusait és fórumait (mint például „strukturált kapcsolatok”) is intézményesíthetik annak érdekében, hogy enyhe nyomást gyakoroljanak a tagjelölt országokra, hogy azok tegyenek eleget a Koppenhágában meghatározott kritériumoknak.<sup>96</sup>

Ilyen előzmények alapján arra a következtetésre juthatunk, hogy a koppenhágai kritériumok a bővítési folyamat egyfajta „strukturális feltételeivé” váltak. Az Amszterdami Szerződés – a kisebbségvédelmet kivéve (!) – minden koppenhágai kritériumot az elsődleges jog részévé tett. Ezáltal a szerződés világos jogi jelleget kölcsönzött a kritériumoknak és az EU alapvető elveiként határozta meg őket, melyek minden tagállamban közzé [belső dimenzió, EKSZ 6. cikk (1)] és amelyeket tiszteletben kell tartania minden csatlakozni szándékozó államnak (külső dimenzió, EKSZ 49. cikk).<sup>97</sup> Az a tény, hogy a kisebbségi klauzulát külön kezelték, úgy tűnik, azt jelzi, hogy a bevétele – ami által világos kötelező erő és belső dimenziót kapott volna – nem volt kívánatos. Szükséges tehát, hogy megvizsgáljuk a kifejezőképességét és a jellegét annak a koppenhágai kritériumnak, amelyet nem emeltek az elsődleges jog szintjére.

Valójában ez volt az első alkalom, hogy a Közösség elnökségi következtetések révén szabott csatlakozási feltételeket az új tagállamok számára. Általában, a csatlakozás rendes feltételei az elsődleges jogban (EUSZ 49. cikk) és a Csatlakozási Szerződésekben található, amelyet a tagállamok és a csatlakozó állam írnak alá (lásd EUSZ 49. cikk). Továbbá az *acquis communautaire*-t szintén a csatlakozás feltételének tekintik, hiszen az új tagállamoknak ennek meg kell felelniük. Annak, hogy Koppenhágában „további” csatlakozási feltételeket szabtak, valószínűleg az volt az oka, hogy az eredetileg belső kötelezettségeket (*acquis*) egy láthatóbb külső dimenzióval ruházzák fel (mivel a tagjelölt államok felé irányulnak) anélkül, hogy a közösségi szerveket és a tagállamokat túlságosan korlátoznák abban a szabadságukban, hogy szabályozzák az Unióhoz való csatlakozást. A koppenhágai kritériumok jogilag nem kötelezőek; pusztán politikai jellegűek, amelyeket az Európai Tanács következtetései fogadtak el. Mindazonáltal közvetett módon tekinthetők jogilag kötelezőknek, amennyiben már létező jogot tükröznek.<sup>98</sup> Tehát valóban fel kell tennünk a kérdést, hogy „*a kisebbségek tisztelete és védelme*” része-e az *acquis*-nak vagy sem. Ha nincs meghatározott jogi közösségi standard, akkor a keleti bővítés során alkalmazott standardnak (többé-kevésbé) politikai természetűnek kell lennie.<sup>99</sup>

## A kényszerű kisebbségvédelem mint belső közösségi jogelv létrehozása?

Jóllehet számos példa mutatja, hogy a kisebbségek tiszteletben tartásának vannak markáns EK megnyilvánulásai a közösségi rendszeren *belül*, az alkalmazott intézkedések még mindig jogilag nem kötelező határozatokra, illetve konkrét intézkedések és projektek finanszírozására korlátozódnak. Külső kapcsolataikban is jelentős érdeklődést mutattak a kisebbségvédelem ügye iránt mind az egyes tagállamok (például az Európa Tanács keretében), mind az Európai Közösség, az Unió. (Valójában a CFSP rendelkezések tartalmazznak egy programszerű közvetett utalást a kisebbségek védelmére.)<sup>100</sup> Mivel a nemzetközi kapcsolatokban nincs meg a formális viszonyosság követelménye, amely megakadályozná, hogy az államok viselkedési szabályokat írjanak elő más államoknak, anélkül, hogy ők maguk is készek lennének ezeket a szabályokat követni, ezeknek a tevékenységeknek (melyek főként politikai jellegűek) nincs közvetlen hatásuk az EU belső jogrendszerére.

Mindez nem jelenti azt, hogy az EK jog nem alakít ki egy íratlan, „*a tagállamok jogában meglévő közös alapelvet*”, mint „*a közösségi jog általános elvét*”.<sup>101</sup> Éppen ellenkezőleg, az Európai Bíróság – hivatkozva az emberi jogok védelméről szóló nemzetközi szerződésekre – soha nem zárta ki annak a lehetőségét, hogy a kisebbségi jogok védelmét a közösségi jog általános alapelveinek nyilvánítsa.<sup>102</sup> A Bickel/Franz esetben a Bíróság megállapította, hogy „*egy ilyen kisebbség védelme természetesen legitim célját képezheti*” egy állam viselkedésének.<sup>103</sup> Továbbá úgy tűnt, a Bíróság fontolgatja annak a lehetőségét, hogy elfogadja a kisebbségek védelmét, mint hivatkozási alapot az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma megsértésének igazolására (ami végül is egyike a közösségi jog „szent teheneinek”). Akárhogy is, rá kell mutatni, hogy ezek a bírói megjegyzések nagyon messze állnak az egyértelmű elkötelezettségtől a kisebbségvédelem, mint az EK jog általános alapelve mellett. Továbbá, nem szabad elfelejtenünk, hogy a kisebbségvédelem jogilag nem egyértelműen körülhatárolt és az egyes tagállamokban nem egyenlő mértékben biztosított.<sup>104</sup> Ez ugyan érv lehet az EU/EK szokásjog kialakításával szemben,<sup>105</sup> de nem feltétlenül meggyőző érv a kisebbségvédelem mint az EK jog általános alapelve kialakítása ellen. A Bíróságnak az a kizárólagos hatásköre, hogy – a nemzeti jogok összehasonlítása révén – meghatározza a Közösségi jog általános alapelveit, nem követeli meg, hogy azoknak az alapelveknek, amelyek alapján a Bíróság meghatározza a közösségi alapelveket, minden EU-tagállamban létezniük kell.<sup>106</sup> Mostanáig a Bíróság nem határozott meg ilyen alapelvet a kisebbségvédelemmel kapcsolatban.<sup>107</sup>

Az egyéni elkötelezettségek és tevékenységek ellenére, leszögezhetjük, hogy a kisebbségvédelem egyelőre nem része az *acquis*-nak, még ha ebbe az irányba mutatnak is a jelenlegi fejlemények. Következésképpen, az EU nem kötelezett jogilag arra, hogy a kisebbségvédelmet csatlakozási feltételként szabja és a kisebbségvédelem (amelyre mindig úgy tekintettek, mint amit nem fednek le teljesen az olyan eszmék, mint demokrácia, a jog uralma, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelme) nem jogi feltétele a csatlakozásnak vagy tagságnak. A kisebbségvédelmi kritériumnak szánt szerep elsősorban a keleti bővítés adott fázisában domináns politikai légkörtől függ. Mégis, politikailag elég lehetetlennek tűnik, hogy a jövőben az EK alapvetően hátráló lépéseket tegyen, mivel már eddig is jelentős figyelmet szentelt a kisebbségeket érintő új megközelítésnek.

## Új perspektívák

### *Amszterdam új 13. cikke: korlátok és lehetőségek*

A Szerződések legfrissebb felülvizsgálatán dolgozó kormányközi konferenciára enyhe nyomás nehezedett, hogy szilárdabb alapokat teremtsen a szociális jogoknak ez EU-n belül. Az Európai Parlamenttől származó nyomás arra is irányult, hogy szenteljének nagyobb figyelmet a kisebbségeknek.<sup>108</sup> További indítványozók voltak még a független EU tanácsadó bizottságok, különböző nem kormányzati szervezetek (NGO-k),<sup>109</sup> az Európai Kereskedelmi Unió Szövetsége (European Trade Union Confederation) és a Gazdasági és Szociális Bizottság. Mindennek a politikai befektetésnek az eredménye lett az EKSZ 13. cikke, amelynek lehetséges hatókörét még nem könnyű megragadni. Így hangzik:

„A jelen Szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül, a Tanács – a Szerződés által a Közösségre ruházott hatáskör keretein belül, a Bizottság kezdeményezésére egyhangúan eljárva és az Európai Parlamenttel való konzultációt követően – megfelelő intézkedéseket tehet a nemen, faji vagy etnikai eredeten, valláson vagy más meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló diszkrimináció elleni küzdelem érdekében.”

Az állampolgárságon alapuló diszkrimináció mellett – melyet az EK Szerződés 12. cikkének régi non-diszkriminációs klauzulája tilt – az Amszterdami Szerződés bevezetett az EKSZ új 13. cikkével egy olyan rendelkezést, mely a diszkrimináció elleni küzdelmet további nyolc alapon teszi lehetővé. A fő különbség az EKSZ 12. és 13. cikke között, hogy az utóbbinak nincs közvetlen hatálya, mivel a 13. cikk alapuló további EK eszközök nélkül, ennek a cikknek az eszméje nélkülöz bármiféle gyakorlati eredményt.

A 12. és a 13. cikk közötti további különbségek kevésbé nyilvánvalóak, mindazonáltal elgondolkodtatóak. Főként a 13. cikk első felében található megfogalmazás okozott bizonytalanságokat, mivel a 12. cikk,<sup>110</sup> a hasonló tartalom ellenére eltérő megfogalmazást tartalmaz:<sup>111</sup> az alkalmazási területet illetően a 13. cikk azt a formulát használja, hogy „*a Szerződés által a Közösségre ruházott hatáskör keretein belül*”, a 12. cikk pedig azt, hogy: „*a jelen szerződés alkalmazási körén belül*”. A különböző megszövegezés azt sugallja, hogy a két rendelkezés alkalmazási körének is különbözőnek kell lennie. Mégis, a két kifejezést vizsgálva nehéznek tűnik annak meghatározása, hogy ez a különbség miben rejlik, mivel az egyes szervek jogosítványait (hatásköreit) maga a Szerződés szabja meg.<sup>112</sup> Másfelől, a 12. cikkel kapcsolatos jogszolgáltatás meglehetősen kiterjesztő jellegű volt, már ami a cikk alkalmazási körét illeti. Még a közösségi joghoz nem közvetlenül kapcsolódó helyzeteket is „*a közösségi jog által szabályozottnak*” tekintették.<sup>113</sup> Úgy tűnik, csak azok az ügyek esnek a 12. cikk alkalmazási körén kívül, amelyek nem kapcsolódnak a közösségi jog által szabályozott tényekhez, és amelyek hatása az állam belügyeire korlátozódik. Egy ilyen értelmezés olyan hatókörhöz vezet, amely egyértelműen meghaladja az egyes szervekre „*átruházott hatáskörök kereteit.*” Valójában a Bíróság egyszer már különbséget tett a „hatáskörök” és a „hatókör” között, azt sugallva, hogy az utóbbi a tágabb. Tehát arra a következtetésre juthatunk, hogy a 13. cikk hatóköre szűkebb, mint a 12. cikké. A 13. cikkben foglalt intézkedéseknek egy olyan hatáskör kifejeződéseinek kellene lenniük, amelyek kifejezetten (még ha csak részben is) az EK-ra delegáltak.<sup>114</sup>

Azon területek korlátozása, amelyeken az EK kompetenciával rendelkezik döntő abból a szempontból, hogy az EKSZ 13. cikkén alapuló jogalkotás vonatkozhat-e nem EU állampolgárokra. A témának nagy politikai jelentősége van annak a ténynek köszönhetően, hogy a gyakorlatban főleg a nem EU állampolgárok az etnikai diszkrimináció fő áldozatai. A Közösséget általában nem úgy tekintik, mint aminek hatásköre van harmadik államok polgárai feletti szabályozásra; a nem EU állampolgároknak nincsenek jogaik a közösségi jog alapján, és egy ignorált „közösségi kisebbséggé” fokozzák le őket.<sup>115</sup> Másfelől vannak olyan rendelkezések, amelyeket harmadik államok polgáraitra vonatkozóan tekintettek (például az EKSZ 141. cikke és a kapcsolódó másodlagos jogalkotás). Vannak olyan tényezők, amelyek ilyen közösségi hatáskört igényelnek, mint például a belső piac, ha elfogadjuk, hogy tartalmaz ilyen jogosítványt.<sup>116</sup> Azonban az a tény, hogy a 13. cikkbe a Tanács nem illesztett konkrét utalást harmadik országok állampolgáira – mint ahogyan azt néhány cikk esetében tette (például az EKSZ 137(3) cikke) –, úgy értelmezhető, mint a politikai szándék hiánya arra vonatkozóan, hogy az EKSZ 13. cikkére harmadik államok polgárait érintő jogalkotást alapítson. A tamperei elnökségi következte-

tések (Európai Tanács, 1999. október 15–16.) ezzel szemben azt mutatják, most erős akarat mutatkozik arra, hogy „hangsúlyozzák a non-diszkriminációt a gazdasági, szociális és kulturális életben” a harmadik államok polgáraival kapcsolatos bánásmódot illetően, azért, hogy „az EU-polgárokhoz hasonló jogokat és kötelezettségeket” adjanak nekik és közelítsék a jogi státuszukat a tagállamok polgárainak státusához.<sup>117</sup> Akárhogyan is, az első jogszabály, amit a 13. cikk alapján bocsátottak ki (az ún. faji irányelv, lásd alább), kifejezetten utal harmadik országok polgáraira.

A 13. cikk valószínűleg nem túl széles hatóköre és közvetlen hatályának hiánya ellenére, a 13. cikk által kínált lehetőségek tartalma és természete nem alábecsülendő, hiszen úgy tűnik, azok meghaladják a 12. cikkét. A 13. cikk szerint: „... a Tanács... megfelelő intézkedéseket tehet a diszkrimináció elleni küzdelem érdekében.” A „diszkrimináció elleni küzdelem” kifejezésnek szélesebb tartalma van összehasonlítva a „megtilt” kifejezéssel, ami a 12. cikkben szerepel, ezáltal sokféle tevékenységet tesz lehetővé a diszkrimináció ellen. (Ilyenek az akció programok a közvélemény figyelmének felkeltésére, de valószínűleg ilyenek még a messzebbre mutatóak is, mint a megelőző intézkedések.) Úgy tűnik, túllép a cikk lehetőségein az a feltételezés, hogy a 13. cikk jogalapja lehet a pozitív diszkriminációs intézkedéseknek,<sup>118</sup> amelyek etnikai kisebbségeket részesítenek kedvezményekben (és olyan más csoportokat is, amelyek diszkrimináció áldozatai lehetnek a 13. cikkben említett alapon).<sup>119</sup> Ez utóbbi csupán a diszkrimináció elleni küzd (természetesen anélkül, hogy pozitív diszkriminációt eredményezne) és nem tűzi ki célul a *de facto* különbségek megszüntetését. Ha a magas szerződő feleknek lett volna más perspektívája, akkor használhattak volna ahhoz hasonló formulákat, mint amit a nemi diszkrimináció esetében használtak.<sup>120</sup>

Az a kifejezés, hogy „tevékenység” a 13. cikkben szélesebb értelmű, mint az a kifejezés, hogy „szabályok” az EKSZ 12. cikkében, mivel a tevékenységek lefedhetik mindazokat a jogi eszközöket, amelyeket az EKSZ 254. cikke sorol fel, illetve azokat a *sui generis* eszközöket, amelyeket az EK rendszeresen használ. Természetesen az a tény, hogy az intézkedéseknek „megfelelőknek” kell lenniük, jelentős korlátokat jelenthet mind az ilyen intézkedések tartalmát, mind a formáját illetően. Egy másik akadály a Tanács egyhangú szavazása, amelyet talán nehéz elérni egy ilyen vitatott területen. A jelenlegi bizottsági előterjesztés az EKSZ 13. cikkének módosítását célozza a mostani IGC alatt, úgy, hogy a diszkrimináció elleni intézkedésekről minősített többséggel lehessen dönteni.<sup>121</sup> Akadályt jelenthet a diszkrimináció elleni küzdelemről ismert Európai Parlamentnek biztosított kizárólagosan konzultatív szerep is.

### *A Bizottság 13. cikk-csomagja*

A 13. cikk jelentőségét hamar nyilvánította a Bizottság, amint Pdraig Flynn, az akkori foglalkoztatás- és szociális ügyek biztosa célul tűzte az EKSZ 13. cikkén alapuló anti-diszkriminációs csomagot.<sup>122</sup> 1999. november 30-án Anna Diamantopoulou, a foglalkoztatás- és szociális ügyek új biztosa az Európai Parlament elé terjesztette a döntő fontosságú javaslatot. Miután a Bizottság elfogadta a javaslatot, Diamantopoulou asszony azt a „szociális Európa építése mér-földkövének” nevezte. A Bizottság csomagjának célja a diszkrimináció elleni védelem általános szintjének kialakítása az egész EU-n keresztül, koncentrálvá azokra a kulcsterületekre, ahol a diszkrimináció előfordul.

A javaslatcsomag a következőkből áll: „Tanácsi irányelv a foglalkoztatásban való egyenlő elbánás általános keretének kialakításáról”; „Tanácsi irányelv a személyek közötti, faji vagy etnikai eredettől független egyenlő elbánás elvének alkalmazásáról”; „Tanácsi döntés a diszkrimináció elleni Közösségi Akcióprogram létrehozásáról 2001–2006”. Míg a Keret Irányelv (vagy ahogy a Bizottság nevezi: foglalkoztatási irányelv) a 13. cikkben felsoroltakon alapuló mindenfajta diszkriminációra utal (kivéve a nemi diszkriminációt), a Faji Irányelv a faji vagy etnikai különbségeken alapuló diszkriminációra összpontosít. Ezt az a tény magyarázza, hogy a Bizottság számára politikailag lehetségesnek tűnt, hogy a faji alapú diszkrimináció tekintetében messzebb menjen, mint a más tényezőkön alapuló diszkrimináció esetében.<sup>123</sup>

A Bizottság kezdeményezésének lehetséges jogalkotási kimenetelétől függetlenül, az EKSZ 13. cikkének hatását a jogpolitika szempontjából is vizsgálni kell. Ahogy a korábbi fejezetekben is bemutattuk, az EK biztosítja az etnikai vagy nyelvi kisebbségeket előnyben részesítő intézkedések alkalmazását olyan eszközök révén, mint például az akció programok. Ez a megközelítés fokozódhat a közeljövőben, mivel most már a Szerződés tartalmaz egy külön utalást erre nézve. Tekintve ezt az új releváns utalást az elsődleges jogban, még az említett „általános kisebbségvédelmi alapelv” lehetséges kialakítása is valószínűbbnek tűnik az Európai Bíróság ítélezésében.<sup>124</sup>

### *A Faji Irányelv (2000. június)*

Nem ez a megfelelő alkalom arra, hogy bemutassuk a Bizottság teljes „csomagját”, de néhány megjegyzést fűznünk kell az ún. Faji Irányelvhez, mivel a Tanács azt már elfogadta (módosított formában) 2000 júniusának végén.<sup>125</sup> A Faji Irányelv széles értelemben alkalmazza a diszkriminációt, mivel ez utóbbiba nemcsak a közvetlen és közvetett diszkrimináció tartozik, hanem a „zaklatás” is. Diszkriminációnak minősül a zaklatás, amennyiben „egy a faji vagy etnikai

származással összefüggő, nem kívánt viselkedés valósul meg, melynek célja vagy eredménye egy személy méltóságának megsértése és megfélemlítő, ellenséges, lealacsonyító, megalázó vagy sértő környezet kialakítása” (2. cikk 3. bekezdés) Az irányelv hatóköre szintén nagyon szélesnek bizonyult. Először is az irányelv kiterjed „minden személyre”, vagyis a jogi személyekre és harmadik állam polgáraitra is (az irányelv hangsúlyozza, hogy ez azon nemzeti szabályozások sérelme nélkül történik, amelyek harmadik államok polgárainak, illetve hontalan személyeknek a tagállam területére történő beutazására és tartózkodására vonatkoznak – lásd 3. cikk). Másodsor: az irányelv messze túlmegy a foglalkoztatás területén (ellentétben a javasolt Keret Irányelvvel), és kiterjed a minden típusú és szintű szakmai irányításhoz és képzéshez való hozzáférésre, a szociális védelemre (ideértve a társadalombiztosítást és egészségügyi ellátást), az oktatás területére, továbbá „olyan javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésre és az azokkal való ellátásra, amelyek elérhetőek a nyilvánosság számára, ideértve a lakáskérdést” (lásd 3. cikk 1. bekezdés). Ez nagyon fontos, mivel a kölcsönökre vonatkozó döntések, a különböző típusú szolgáltatásokhoz, ösztöndíjakhoz stb. való hozzáférés olyan területek, ahol gyakran előfordul az etnikai kisebbségekhez tartozó egyének háttérbe szorítása. Harmadszor az irányelv nem csak a nemzeti törvényekre, rendeletekre, vagy igazgatási gyakorlatokra vonatkozik, hanem kiterjed az egyéni vagy kollektív szerződések, megállapodások, illetve a vállalkozások és non-profit társulatok belső szabályainak bármely rendelkezésére is (lásd 14. cikk).

Az etnikai és faji diszkrimináció e széles tilalma alóli lehetséges kivételek olyan „valódi és meghatározó foglalkozási feltételekre” korlátozódnak, amelyek egy bizonyos foglalkozási tevékenység speciális természete miatt szükségesek. A Bizottság magyarázó memorandumában leszögezi, hogy ez a „valódi foglalkozási minősítés szűken értelmezendő”, és az ilyen esetek „nagyon kivételesek” lesznek.<sup>126</sup> Az Irányelv leszögezi, hogy az egyenlő elbánás elve „nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy fenntartsák vagy meghozzák azokat a különleges intézkedéseket, amelyek a faji vagy etnikai eredettel összefüggő hátrányok megelőzésére vagy kompenzálására szolgálnak” (lásd 5. cikk). Tehát maga az irányelv nem hozható fel érvként a nemzeti szintű pozitív lépésekkel szemben. Éppen ellenkezőleg, az Irányelvet „minimum követelmények” halmazának tekintik (lásd 6. cikk). Az irányelvben foglaltak hatékony kikényszerítése érdekében a 7. cikk előírja, hogy a tagállamok biztosítsák, hogy elérhetőek legyenek a bírói, közigazgatási és békéltető eljárások minden személy számára, aki úgy érzi, hogy etnikai vagy faji diszkrimináció áldozata, még az után is, hogy a kapcsolat, melyben a diszkrimináció állítólag előfordult, véget ért. Az olyan jogi entitások mint például a társulatok, amelyeknek jogos érdekük fűződik az irányelv kikényszerítésének biztosításához szintén részt vehetnek bármely ilyen eljárásban. Továbbá,

az Irányelv értelmében a bizonyítási teher visszaszáll az alperesre (az olyan eljárásokban, ahol az eset körülményeit a felperesnek – és nem a bíróságnak – kell vizsgálnia). A tagállamoknak ki kell jelölniük egy vagy több testületet a „faji vagy etnikai eredeten alapuló megkülönböztetés nélküli egyenlő elbánás elősegítésére” (lásd 13. cikk).

Ez utóbbi szervek hatáskörének ki kell terjednie legalább: független segítségnyújtásra a diszkrimináció áldozatainak panaszuk érvényesítése során; független kutatások folytatására, független jelentések publikálására és javaslatok megfogalmazására az ilyen diszkriminációt illetően.

Az irányelv már hatályos és a tagállamoknak 2003. július 19-ig kell eleget tenniük az abban foglaltaknak. 2005. július 19-ig és azt követően ötévenként tájékoztatniuk kell a Bizottságot az irányelv alkalmazásával kapcsolatos minden olyan információról, amely szükséges ahhoz, hogy a Bizottság jelentést készíthessen a Faji Irányelv alkalmazásáról az Európai Parlament és a Tanács számára (a jelentés javaslatokat is tartalmazhat az irányelv felülvizsgálatára).

### *Nyitott befejezés*

A feltárt bizonyítékok alapján zárasképpen leszögezném, hogy a kisebbségvédelem ügye az EU-rendszeren belül nemcsak ellentmondásokkal jellemezhető, hanem ugyanakkor jelentős fejlődési potenciállal is. Az elmúlt húsz év világosan megmutatja, hogy az EK-szervek érdeklődése ez iránt a téma iránt jelentősen megnövekedett. Míg a Maastricht előtti időszakot az Európai Parlamentnek a kisebbségek nyelvi örökségében való dokumentált érdeklődése dominálta, a keleti bővítés felmerülő lehetősége a kisebbségvédelem politikai dimenzióját is előtérbe hozta. Maastrichttal megszületett a kulturális sokszínűség koncepciója, új tartományokat nyitva a kisebbségi témáknak az EU-n belül. Mégis, a kisebbségvédelem szigorú értelemben az EU külső szférájára korlátozódik. Csak az Amszterdam utáni fejlődés tűnik elősegíteni a kisebbségekkel kapcsolatos kérdések „belső ügyként való kezelését.” Az EKSZ 13. cikke rögzítette a kisebbségeket alapvetően érintő diszkrimináció-formák tilalmát, de jelentőséggel bír ennek az új jogi hatáskörnek a szinte azonnali politikai hasznosítása is. Természetesen vitatták, hogy ez utóbbi tény az osztrák válságnak köszönhető, de ez a válság maga (formálisan)<sup>127</sup> is a kisebbségvédelem belső ügyévé tételének egy megnyilvánulása az EU-rendszeren belül. Másfelől, valószínűleg bukásra van ítélve ennek a folyamatnak minden további formalizálása. Ez lehet a benyomásunk, ha megnézzük azoknak az erőfeszítéseknek a kudarcát, amelyek az Alapvető Jogok Kartájába egy kisebbségi bekezdés bevezetését célozták.<sup>128</sup>

Azonban az általános áttekintés amellet a következtetés mellett szól, hogy gyarapodnak az érvek egy EU-szerte elismert általános jogelv elismerésére a

kisebbségvédelem területén. Amellett, hogy a jog hogyan fejlődik, fontosnak tűnik hangsúlyozni azt is, hogy a kisebbségi kérdés az arra vonatkozó politikai akaratról is szól, sőt, főleg arról szól, hogy használjuk a rendelkezésre álló jog-alapokat és lehetőségeket. Ebben az összefüggésben elég, ha felhívjuk az olvasó figyelmét arra a „javaslatcsomagra”, amelyet a Bizottság két éve terjesztett elő.<sup>129</sup> Az intézkedéscsomag olyan lépésekre összpontosít, amelyek létező EU-hatáskörökre és alapelvekre épülnek az emberi jogok, a non-diszkrimináció és kisebbségi jogok, az európai kulturális sokszínűség és a gazdasági és társadalmi kohézió területén, a kultúrák közötti együttműködés révén. Hogy milyen mértékben veszik át az EU-politikák ezeket vagy hasonló javaslatokat, az a politikai erők játékától függ. Azonban a napi politika felszíne alatt a jog a maga útját járja – az idő majd megmutatja ennek a folyamatnak az eredményét.

Fordította: Görömbei Sára

## Irodalom

Bhaba Jacqueline, *Belonging in Europe: citizenship and postnational rights*, in *International Social Science Journal* 1999, pp. 11–23.

Benoit-Rohmer Florence, *‘La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales’* (1996)

Biscoe Adam, *‘The European Union and Minority Nations’*, in Peter Cumper and Steven Wheatley (Eds.), *Minority Rights in the ‘New’ Europe* (1999)

Bekemans Léonce–De Urbina Yera Ortiz, *‘The teaching of immigrants in the European Union’*, PE 167.225, EP-Tanulmány, Oktatás és Kultúra Sorozat

Bell Mark, *‘The New Art. 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?’*, *Maastricht Journal*, Vol. 6, No. 1, (1999) p. 5

Bell Mark, *‘European Union Anti-Discrimination Policy: From equal opportunities between women and men to combat racism’*, Parliament’s working document, *Public Liberty Series*, LIBE 102 EN

Blumenwitz Dieter, *‘Die minderheitenschutzrechtlichen Anforderungen der EU hinsichtlich des Beitritts der ost- und ostmitteleuropäischen Staaten’*, in D. Blumenwitz, G.H.G. Gornig, D. Murswiek, *Fortschritte im Beitrittsprozess der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union*, 1999, p. 25

Brandtner Barbara–Rosas Allan, *‘Human Rights and the External Relations of the European Community: ‘An Analysis of Doctrine and Practice’*, *European Journal of European Law*, 9 (1998)

Bulterman Miele, Case C-274/96, *‘Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz’*, in *Common Market Law Review* 36, 1999, p. 1325

Cilevics Boris, *‘A view of a Parliamentarian on the Role of Minority Issues in the Process Towards European Integration’*, BalkanHR mailing list (<http://www.egroups.com/message/balkanhr/559?source=1>)

*Council of Europe, ‘Participation of national minorities in decision-making processes’* (1998)

*Council of Europe, ‘Minorities in Central European Countries’* (1998. április).

De Witte Bruno, 'Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities', EUI tanulmány, RSC No 2000/4

De Witte Bruno, 'Free movement of Persons and Language Legislation of the Member States of the EU', in *Academia*, no. 18, 1999, p. 1

De Witte Bruno, The Cultural Dimension of Community Law, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1995, Vol 4, 1. Könyv, pp. 229–299

De Witte Bruno, 'The European Community and its Minorities', in C. Brölmann et al. (Szerk.), *Peoples and Minorities in International Law* (1993), pp. 167–185.

De Witte Bruno, 'Surviving in Babel? Language Rights and European Integration', in Yoram Dinstein and Mala Tabory (Szerk.), *The Protection of Minorities and Human Rights* (1992), pp. 277–300.

De Witte Bruno, 'The scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice', in R. Bieber and G. Ress, *The Dynamics of EC-law* (1987), p. 261.

Doherty Barry, 'Bickel-Extending the Boundaries of European Citizenship?', *Irish Journal of European Law*, Vol. 8, 1999, 1. és 2. szám, pp. 70–83.

European Academy Bozen/Bolzano, 'Package for Europe – Measures for Human Rights, Minority Protection, Cultural Diversity and Economic and Social Cohesion' (1998) (letölthető: <http://www.eurac.edu/publications/package.htm>)

European Communities, 'Linguistic Minorities in the EEC: Spain, Portugal, Greece', Summary of the report by Miquel Siguan, Office for Official Publications (1990)

European Parliament, 'Lesser used languages in Austria, Finland and Sweden', Education and Culture Series W-5, PE 167.009

Estébanez M. A. Martín, 'The protection of national or ethnic, religious and linguistic minorities', in N.A. Neuwahl/A. Rosas (eds.), *The European Union and Human Rights*, 1995

Flynn Padraig, 1998. július 7-én elhangzott beszéde (see Rapid file SPEECH/98/154)

Frei Arthur–Bauer Wolfgang, 'Ein Beitrag zum Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 24. November 1998 in der Rechtssache RS C-274/96, Bickel und Franz', in *Informator*, Jänner 1999, S. 106

Gattini Andrea, 'La non discriminazione di cittadini comunitari nell'uso della lingua nel processo penale: il caso Bickel', in *Rivista di diritto internazionale*, vol. CXXXII, 1999, p. 106

Geddes Andrew, 'Immigrant and Ethnic Minorities and the EU's "Democratic Deficit"', *Journal of Common Market* 33 (1995 Jünius), No. 2, p. 197

Grigolli Stefan, 'Sprachliche Minderheiten in Italien, insbesondere Südtirol, und in Europa' (1997)

Gyurcsik Iván, 'Basic Treaties, Minority Issues and the Enlargement of the European Union', *Regio* 1999

Heintze Hans-Joachim, 'Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten', in H.-J. Heintze (Ed.), *Moderner Minderheitenschutz* (1998)

Hilpold Peter, 'Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU – Das Vorabentscheidungs-verfahren Bickel und Franz', *Juristische Blätter*, 2. Szám, 2000 Február, pp. 93–101.

Hilpold Peter, 'Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan', in *Archiv des Völkerrechts*, 31. Kötet, 4. Szám, p. 401

Hilpold Peter, 'Völkerrechtsprobleme um Makedonien', in *Recht in Ost und West* 4 (1998), p. 119, in: Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (eds.), *Fortschritte im Beitrittsprozess der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union*, 1999

Gál Kinga, 'Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?', ECMI tanulmány No. 4 (1999), p. 5)

Jacoby Lucien, 'Die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft für die Sprach- und Kulturminderheiten 1983–1989' (1991)

Klein Eckhard, 'Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union', in *Festschrift für R. Bernhardt* (1995), p. 1211

Kremser Holger, 'Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Niederlassungsfreiheit und die Bedeutung für nationale Minderheiten', in D. Blumenwitz, G.H. Gornig and D. Murswiek, *Fortschritte im Beitrittsprozess der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union*, 1999, p. 51

Labrie Normand–Nelde Peter H.–Weber Peter J., 'Projet d'étude sur les langues moins répandues dans l'UE', in *Europa Etnica* 2(1994)

Liebich André, 'Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement', EUI tanulmány, RSC No 1998/49

Murswiek Dietrich, 'Der europäische Standard des Volksgruppen- und Minderheitenschutzes im Rahmen des Stabilitätspaktes von Paris. Voraussetzung für die Aufnahme ostmitteleuropäischer Staaten in die Europäische Union?', in D. Blumenwitz, G.H. Gornig and D. Murswiek (Eds.), *Der Beitritt der Staaten Ostmitteleuropas zur Europäischen Union und die Rechte der deutschen Volksgruppen und Minderheiten sowie der Vertriebenen* (1997), p. 145

Nic Shuibhne Niamh, 'The impact of European Law on Linguistic Diversity', in: *Irish Journal of European Law*, 1996, pp. 62–80., at p. 76

Novak Meinhard, 'EuGH: Gleichbehandlung bei der Gerichtssprache', in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 3. szám/1999, p. 82

Oeter Stefan, 'Volksgruppen- und Minderheitenschutz durch Autonomieregelungen', in D. Blumenwitz, G.H. Gornig and D. Murswiek, op. cit., pp. 163

Palermo Francesco, 'Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio', in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000-III (forthcoming)

Palici di Suni Prat Elisabetta, 'L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario', in *Diritto comparato ed Europeo*, 1999-I, p. 171

Pan Franz, *Der Minderheitenschutz im Neuen Europa und seine historische Entwicklung* (1998)

Pan Christoph, *Collection of Sources* (1994)

Pellet Alain, 'The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples', in *European Journal of International Law*, 3 (1992), p. 178

Rehman Javid, 'The Concept of Autonomy and Minority Rights in Europe', in P. Cumper and S. Wheatley, *Minority Rights in the 'New' Europe* (1999), p. 217

Scherer-Leydecker Christian, 'Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen' (1997)

Streinz Rudolf, 'Gleichbehandlung bei der Gerichtssprache', in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, 10. szám (1999) 5

Streinz Rudolf, 'Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union', in D. Blumenwitz and G. Gornig, *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union* (1996), p. 11

Thürer Daniel, 'Region und Minderheitenschutz – Aufbauelemente einer europäischen Architektur?', in U. Beyerlin, M. Bothe, R. Hofmann and E.-U. Petersmann, *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für R. Bernhardt* (1995) p. 1337

Toggenburg Gabriel, 'Der EuGH und der Minderheitenschutz', in *European Law Reporter*, Vol. 1, 1999, p.11

Toggenburg Gabriel, 'Horizontale Drittwirkung der Personenfreizügigkeit vor dem Hintergrund der Südtiroler Autonomie', in *European Law Reporter*, 7/8, 2000, pp. 242–247

Waddington Lisa, 'Testing the Limits of the EC Treaty Article on Non-Discrimination', *Industrial Law Journal*, Vol. 28 (1999 Jünius) No. 2, p. 133

Warbrick C., 'Current Developments: Public International Law', *International and Comparative Law Quarterly* volume 41 (1992), p. 473

Woelk Jens, 'Das Mercator-Netzwerk ist geknüpft', in *Progrom*, (1995 augustus–september) p. 36

Wynne Carys–Bray Zoe, 'Compendium of projects promoting autochthonous minority languages in the European Union financed by the European Commission', 1995 és 1996

## Jegyzetek

\* Ennek a cikknek egy kissé korábbi változata a *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages, Vol I című új évkönyvben jelent meg.*

<sup>1</sup> E téma szempontjából különösen fontosak: Bruno de Witte, 'Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities', EUI tanulmány, RSC No 2000/4; Adam Biscoe, 'The European Union and Minority Nations', in Peter Cumper és Steven Wheatley (Szerk.), *Minority Rights in the 'New' Europe* (1999); M. A. Martín Estébanez, 'The protection of national or ethnic, religious and linguistic minorities', in N. A. Neuwahl–A. Rosas (Szerk.), *The European Union and Human Rights*, 1995; Bruno de Witte, 'The European Community and its Minorities', in C. Brölmann et al. (Szerk.), *Peoples and Minorities in International Law* (1993), pp. 167–185; Bruno de Witte, 'Surviving in Babel? Language Rights and European Integration', in Yoram Dinstein és Mala Tabory (Szerk.), *The Protection of Minorities and Human Rights* (1992), pp. 277–300.

Az EU/EK kisebbségi aspektusaival kapcsolatos további észrevételek találhatók pl. in Holger Kremser, 'Die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs zur Niederlassungsfreiheit und die Bedeutung für nationale Minderheiten', in D. Blumenwitz, G.H. Gornig and D. Murswiek, *Fortschritte im Beitrittsprozess der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union*, 1999, p. 51; Iván Gyurcsik, 'Basic Treaties, Minority Issues and the Enlargement of the European Union', *Regio 1999*; Franz Pan, *Der Minderheitenschutz im Neuen Europa und seine historische Entwicklung* (1998); Dietrich Murswiek, 'Der europäische Standart des Volksgruppen- und Minderheitenschutzes im Rahmen des Stabilitätspaktes von Paris. Voraussetzung für die Aufnahme ostmitteleuropäischer Staaten in die Europäische Union?', in D. Blumenwitz, G. H. Gornig és D. Murswiek (Szerk.), *Der Beitritt der Staaten Ostmitteleuropas zur Europäischen Union und die Rechte der deutschen Volksgruppen und Minderheiten sowie der Vertriebenen* (1997), p. 145; Stefan Grigolli, 'Sprachliche Minderheiten in Italien, insbesondere Südtirol, und in Europa' (1997), p. 60; Christian Scherer-Leydecker, 'Minderheiten und sonstige ethnische Gruppen' (1997), p. 167; Rudolf Streinz, 'Minderheiten- und Volksgruppenrechte in der Europäischen Union', in D. Blumenwitz és G. Gornig, *Der Schutz von Minderheiten- und Volksgruppenrechten durch die Europäische Union* (1996), p. 11; Florence Benoit-Rohmer, 'La question minoritaire en Europe: vers un système cohérent de protection des minorités nationales' (1996); Andrew Geddes, 'Immigrant and Ethnic Minorities and the EU's 'Democratic Deficit'', *Journal of Common Market* 33 (1995. június), No. 2, p. 197; Eckhard Klein, 'Überlegungen zum Schutz von Minderheiten und Volksgruppen im Rahmen der Europäischen Union', in *Festschrift für R. Bernhardt* (1995), p. 1211; Lucien Jacoby, 'Die Tätigkeit der Europäischen Gemeinschaft für die Sprach- und Kulturminderheiten 1983–1989' (1991). További szerzőket később idézünk.

<sup>2</sup> A gazdasági, de nem pedig politikai és kulturális integráció melletti döntés valószínűleg egyrészt stratégiai (politikailag reálisabbnak tűnt a politikai unió fokozatos létrehozása kölcsönös gazdasági függések révén) másrészt lényegi (tartottak egyfajta szuper nemzetállam létrehozatalától) jelleget vett. Lásd: De Witte, The impact ... 1991, p.165.

<sup>3</sup> Ez történik a hagyományos nemzetközi szervezetek munkájában. Lásd: Hans-Joachim Heintze, 'Rechtliche oder politische Absicherung von Minderheitenrechten', in H.-J. Heintze (Szerk.), *Moderner Minderheitenschutz* (1998).

<sup>4</sup> Az „elsődleges jog” magában foglalja a különböző szerződéseket, a közösségi jog általános alapelveit és a szokásjogot. A „másodlagos jog” fogalmába tartoznak a rendeletek, irányelvek, határozatok, eljárási utasítások, programok és így tovább.

<sup>5</sup> Walther Hallstein, az ECSC első „Magas Hatóságának” (az EGK Bizottságának akkori megfelelője) elnöke volt az, aki úgy jellemezte az integrációs folyamatot, mint egy biciklistát, akinek bicikliznie kell, hogy el ne essen.

<sup>6</sup> A különböző nyilatkozatok közül, lásd: Van den Broek biztos válasza az E-2773/93. számú írásbeli kérdésre, melyben leszögezi, hogy „a kisebbségek és autonóm területek státusa mint

ilyen nem tartozik a Közösség hatáskörei közé”. Ezt a nézetet osztotta Delor is a 3264/92. számú írásos kérdésre adott válaszában (lásd: OJ 1993 No C 280, p. 28). Megjegyzendő, hogy a Bizottság meglepően (és valójában tévesen) úgy nyilatkozik „az Európai Unióban kevésbé használt nyelvekről” szóló jelentésében (legalábbis a német változatban), hogy a kulturális sokszínűség és a szubszidiaritás mellett a kisebbségek jogait is „belefoglalták” a Maastrichti Szerződésbe. (KOM (94) 602, 15. 12. 94).

<sup>7</sup> Ebben a C-274/96. számú ügyben 1998. november 24-én született ítélet. (lásd: <http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en>). Erre vonatkozó észrevételek: Gabriel Toggenburg, Der EuGH und der Minderheitenschutz, in *European Law Reporter*, Vol. 1, 1999, p.11; Arthur Frei/Wolfgang Bauer, 'Ein Beitrag zum Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 24. November 1998 in der Rechtssache RS C-274/96, Bickel und Franz', in *Informator*, Jänner 1999, S. 106; Meinhard Novak, 'EuGH: Gleichbehandlung bei der Gerichtssprache', in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Vol. 3/1999, p. 82; Bruno de Witte, 'Free movement of Persons and Language Legislation of the Member States of the EU', in *Academia*, no. 18, 1999, p. 1; Gabriel Toggenburg, 'Der Europäische Gerichtshof – unverhoffter Anwalt der Minderheiten Europas?', in *Academia*, no. 18, 1999, p. 7.; Andrea Gattini, 'La non discriminazione di cittadini comunitari nell'uso della lingua nel processo penale: il caso Bickel', in *Rivista di diritto internazionale*, vol. CXXXII, 1999, p. 106; Rudolf Streinz, Gleichbehandlung bei der Gerichtssprache, in *Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht*, Vol. 10 (1999) 5, pp. 490 és 491; Elisabetta Palici di Suni Prat, 'L'uso della lingua materna tra tutela delle minoranze e parità di trattamento nel diritto comunitario', in *Diritto comparato ed Europeo*, 1999-I, p. 171; Barry Doherty, 'Bickel-Extending the Boundaries of European Citizenship?', *Irish Journal of European Law*, Vol. 8, 1999, 1. és 2. szám, pp. 70–83; Miele Bulterman, Case C-274/96, 'Criminal proceedings against Horst Otto Bickel and Ulrich Franz', in *Common Market Law Review* 36, 1999, p. 1325; Peter Hilpold, 'Unionsbürgerschaft und Sprachenrechte in der EU – Das Vorabentscheidungsverfahren Bickel und Franz', *Juristische Blätter*, Vol. 2, 2000 február, pp. 93–101.

<sup>8</sup> Ebben a C-281/98 számú ügyben 2000. június 6-án hoztak ítéletet. (lásd: <http://www.curia.eu.int/jurisp/cgi-bin/form.pl?lang=en>). Erre vonatkozó észrevételek: Gabriel Toggenburg, 'Horizontale Drittwirkung der Personenfreizügigkeit vor dem Hintergrund der Südtiroler Autonomie', in *European Law Reporter*, 7/8, 2000, pp. 242–247, illetve ennél itt relevánsabb: Francesco Palermo, Diritto comunitario e tutela delle minoranze: alla ricerca di un punto di equilibrio, in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, 2000-III (megjelenés alatt).

<sup>9</sup> Az EU-állampolgárság koncepciójának kizárólagosságára lásd: pl. Jacqueline Bhaba, Belonging in Europe: citizenship and postnational rights, in *International Social Science Journal* 1999, pp. 11–23.

<sup>10</sup> Lásd: a „rasszizmusról, xenofóbiáról és anti-szemitizmusról, illetve a faji megkülönböztetés elleni küzdelem további lépéseiről” szóló határozat (OJ 1999 no. C 98, p. 488).

<sup>11</sup> A Parlament 1981. október 16-án fogadta el az ún. nevezett 'Arfé jelentés' alapján, melyet egy olasz rapportőr, Gaetano Arfé készített. (OJ 1981 No. C 287, p. 106.).

<sup>12</sup> A tervezetet Gaetano Arfé készítette és az Európai Parlament 1983. február 11-én fogadta el (OJ 1983 No. C 68, p. 103).

<sup>13</sup> A tervezetet Willy Kuyjpers készítette és az Európai Parlament 1987. október 30-án fogadta el (OJ 1987 No. C 318, p. 160).

<sup>14</sup> A testületet („intergroup”) – mely európai parlamenti képviselőkkel áll és különféle kisebbségeket képvisel – 1980-ban alapították azzal a céllal, hogy minden politikai pártban növelje a kisebbségi ügyek tudatosítását. 1983-tól rendszeresen ülésezik. Lásd: a korábbi elnök, Joan Vallvé interjúja in *Academia* 18 (1999), p. 35. (lásd: <http://www.eurac.edu/Academia/index.asp>). A jelenlegi elnök Eluned Morgan.

<sup>15</sup> PE 156.208.

<sup>16</sup> PE 204.838. A tervezet és az Alber tervezet különböző forrásainak részletes gyűjteménye megtalálható Christoph Pan *Collection of Sources* (1994) című könyvében.

<sup>17</sup> Az egyezményt lásd: <http://conventions.coe.int/treaty/EN/cadreprincipal.htm>

<sup>18</sup> Lásd: OJ 1994 No. C 61, p. 110.

<sup>19</sup> Lásd: OJ 1999 No. C 98, p. 270 (20–26. bek.)

<sup>20</sup> Lásd: OJ 1999 No. C 98, p. 279 (10. bek.)

<sup>21</sup> Lásd: OJ 1999 No. C 98, p. 488 (az indokolás N pontja)

<sup>22</sup> Lásd: OJ 1996 No. C 320, p. 180 (27. bek.)

<sup>23</sup> Lásd: OJ 1996 No. C 32, p. 102 (4. bek.)

<sup>24</sup> Lásd: OJ 1989 No. C 47, p. 28 (10. bek.)

<sup>25</sup> Lásd: OJ, 1996 No. C 96, p. 295 (az indokolás G pontja és 4. bek.)

<sup>26</sup> Lásd: OJ 1999 No. C 219, p. 405 (6. bek.)

<sup>27</sup> Lásd: OJ 1997 No. C 115, p. 171.

<sup>28</sup> Lásd: OJ 1995 No. C 249, p. 157.

<sup>29</sup> Lásd: OJ 1995 No. C 249, p. 156.

<sup>30</sup> A költségvetési tétel a többéves programokkal ellentétben olyan kiegészítés, amelyet az Európai Parlament évente állapít meg egy bizonyos tárgykörre.

<sup>31</sup> Csak az 1997-es költségvetés csökkentette a keretet: csak 3, 675 millió ECU-t osztottak szét (lásd: OJ 1997 No. C 178, p. 4).

<sup>32</sup> 1995-ben és 1996-ban több, mint 150 projektet rész-finanszírozására került sor. A projektek részletes leírását lásd: Carys Wynne ( Zoe Bray, *Compendium of projects promoting autochthonous minority languages in the European Union financed by the European Commission*, 1995 és 1996.

<sup>33</sup> Lásd: például, *Contact Bulletin* (1997. tavasz) p. 6.

<sup>34</sup> A Bizottság kommunikációja in: OJ 1999 No. C 125, p. 14.

<sup>35</sup> A költségvetési tételnek nem volt megfelelő jogalapja. Bármely közösségi kiadás kettős alapot követel – a költségvetésbe való bevezetést (amelyik már önmagában közösségi hatáskör feltételez az adott területen) és, főszabályként egy másodlagos jogszabály előzetes elfogadását, amely felhatalmazást ad a kérdéses kiadásra. Az egyedüli kivétel ez utóbbi feltétel alól, az olyan jelentéktelen tevékenységek finanszírozása, mint a kísérleti projektek vagy előkészületi tevékenységek. Ebben az esetben a jogalap a Bizottság kezdeményezési hatáskörében rejlik. (lásd: EK 211. cikk). Bármely más esetben a Bizottság megsértené a közösségi jogot [a körülhatárolt hatáskörök elvét, EK 7. § (1)]Valójában az 1998-as költségvetési tételt 1998 májusában felfüggesztette az EK Bíróságának ítélete (1998. május 12-i ítélet a C-106/96. számú ügyben), mely alá húzta az említett jogi helyzetet és leszögezte, hogy az a tény, hogy a projektek olyan rövidtávú tevékenységekkel kapcsolatosak, melyek maximum időtartama egy év, és amelyeket nem koordinálnak időközben, illetve amelyek jelentősen kevesebb kiadással járnak, mint a többéves programok még nem jelenti automatikusan azt, hogy ezek „jelentéktelen” intézkedések. A Bizottságnak ezért világosan szemléltetnie kell, hogy a tervezett intézkedés nem jelentős.

<sup>36</sup> Lásd: OJ C 266 of 16.09.00, p. 15 vagy <http://www.europa.eu.int/comm/education/mercator/langmin.html>

<sup>37</sup> Egy híres XVI. századi térképész után nevezték el, aki térképein a vonatkozó regionális nyelveket használta. Jens Woelk, 'Das Mercator-Netzwerk ist geknüpft', in *Program*, (1995 Augusztus/Szeptember) p. 36.

<sup>38</sup> University of Paris X-Nanterre; Fryske Akademy in Ljouwert/Leeuwarden, Friesland, <http://www.Fa.knaw.nl/mercator>; University Wales at Aberystwyth, <http://www.aber.ac.uk/~merwww>; CIEMEN in Barcelona, <http://www.troc.es/ciemen/mercator/index-gb.htm>.

<sup>39</sup> *Linguistic Minorities in the EC-countries* (az Európai Közösségek Hivatalos Kiadványainak Hivatala (Office for Official Publications of the European Communities) által 1990-ben kiadott összefoglaló).

<sup>40</sup> `Linguistic Minorities in the EEC: Spain, Portugal, Greece`, Miquel Siguan jelentésének összegzése, Office for Official Publications (1990). Lásd még: a Parlament tanulmánya a „Kevésbé használt nyelvekről Ausztriában, Finnországban és Svédországban”, *Oktatás és Kultúra Sorozat W-5*, PE 167.009 (a Parlament Kutatási Főigazgatóságának legtöbb tanulmánya letölthető a Parlament honlapjáról).

<sup>41</sup> Az Institut de Sociolinguística Catalana (Barcelona), a Centre de recherche sur le pluri-linguisme (Brüsszel) és a Research Centre Wales (Bangor).

<sup>42</sup> Normand Labrie ( Peter H. Nelde ( Peter J. Weber, ‘Projet d`étude sur les langues moins répandues dans l`UE’, in *Europa Ethnica* 2(1994).

<sup>43</sup> Kiadta az Office for Official Publications of the European Communities, ISBN 92-827-5512-6.

<sup>44</sup> Az 1997. december 1–2-án, Brno-ban (Szlovénia) tartott szeminárium summáját 1998-ban kiadta az Európa Tanács ‘Participation of national minorities in decision-making processes’ címmel.

<sup>45</sup> További finanszírozott programok voltak még a nemzeti kisebbségek kormányhivatalai képviselőinek rendszeres találkozóit (MIN I Projekt) vagy a kisebbségi hivatalok képviselőinek különféle tanulmányutjait más országok hasonló intézményeibe (MIN II. Projekt). Lásd: az Európa Tanács Zárójelentése az Európai Bizottság részére a „Kisebbségek a kelet-európai országokban” elnevezésű közös program végrehajtásáról (1998. április).

<sup>46</sup> Felmerült, hogy a Nyugat-Európa „balkanizálásától” való félelem adta az ihletet ahhoz, hogy a kulturális területen biztosított hatáskört belefoglalják a Szerződésbe (ez volt az első változtatás az „alkotmányos” szerződésekben a hidegháború vége óta) (lásd: Adam Biscoe, loc. cit., p. 93).

<sup>47</sup> Hivatkozásokért illetve a gazdasági integráció és a kulturális sokszínűség közötti kapcsolat áttekintéséhez lásd: pl. Bruno de Witte, *The Cultural Dimension of Community Law*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1995, Vol 4, 1. könyv, pp. 229-299.

<sup>48</sup> A „regionális” sokszínűség fogalma olyan kultúrákra utal, amelyet helyi csoportok, nyelvi vagy etnikai kisebbségek hoznak létre és ápolnak, és amelyek regionális jelentőséggel bírnak, de nem utal a nemzeti szint alatti igazgatási egységhez való végleges kapcsolódásra.

<sup>49</sup> EK 151. cikk 1. bek., (volt – vagyis Amszterdam előtt – EKSZ 128. cikk 1. bek.).

<sup>50</sup> Lásd: Doc CHARTE 4487/2/00 (letölthető: <http://www.db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en>). A praesidium magyarázó megjegyzései szerint (lásd: Doc CHARTER 4473/00, 11 October 2000) a 22. cikk az „Európai Unióról szóló Szerződés 6. cikkén” alapul (az EK Szerződés 151. cikk (1) és (4) bekezdései mellett), ami azt mutatja, hogy a Karta szövegezői a sokszínűséget az Európai Unió kvázi-alkotmányos alapelveként határozzák meg. E koncepció nyilvánvaló jelentősége ellenére jelentése homályos maradt (az egyik felmerülő kérdés, hogy a sokszínűséget védelmező vagy egymásra ható dimenziójában kell értelmeznünk).

<sup>51</sup> EK 87. cikk (2d), (volt EKSZ 92. cikk (3)).

<sup>52</sup> Lásd: EK 149. és 150. cikk (volt 126. és 127. cikk).

<sup>53</sup> Bruno de Witte, ‘The scope of Community Powers in Education and Culture in the Light of Subsequent Practice’, in R. Bieber és G. Ress, *The Dynamics of EC-law* (1987), p. 261.

<sup>54</sup> 77/486. számú irányelv, 1977. július, OJ 1977 No. L 199, p. 32. Két egymást követő jelentésben a Bizottság leszögezte, hogy a tagállamok nem (megfelelően) alkalmazták az irányelveket. (Lásd: az 1988-as jelentés in COM (88) 787 Final). Az irányelvet belefoglalták az Európai Gazdasági Térségről Szóló Megállapodásba is (a Szerződés V. Függeléke – OJ 1994 No. L001, p. 325). A Bizottság érdeklődése a speciális körülmények között élő gyermekek oktatása iránt később kifejezést nyert a Miniszterek Tanácsának határozatában (1989. május 22-i ülés) a foglalkozásszerűen utazók gyermekeinek oktatásáról (lásd: OJ 1989 No. C 153, p. 1) mely főként kb. 200 000 hajón dolgozók, showmen és cirkuszi alkalmazottak gyermekeire vonatkozik; vagy az oktatási miniszterek 1989. május 22-i ülésének határozatában a cigány és utazó gyermekek oktatásáról (lásd: OJ 1989 No. C 153, p. 3). A COMENIUS elnevezésű közösségi program (lásd: OJ

1995 No. L 87) a 77/486. számú irányelvben foglalt intézkedéseket finanszírozza. Lásd: Léonce Bekemans és Yera Ortiz de Urbina, *'The teaching of immigrants in the European Union'*, PE 167.225, EP- tanulmány, Oktatás és Kultúra Sorozat.

<sup>55</sup> Most EK 40. cikk (a munkavállalók mobilitását szabályozza). A Maastrichti Szerződés megteremtette az ilyen intézkedések jogalapját azáltal, hogy bevezette az „Oktatás, Szakképzés és Fiatalság” című fejezetet az EKSZ 126. (most 149.) és 127. (most 150.) cikkében.

<sup>56</sup> Lásd: De Witte, *The scope of ...*, p. 267.

<sup>57</sup> ARIANE közösségi program (OJ 1997 No. L 291 és OJ 1999 No. L 57).

<sup>58</sup> Ez a RAPHAEL program keretében finanszírozható (lásd: OJ 1997 No. L 305).

<sup>59</sup> Ez a KALEIDOSCOPE program keretében finanszírozható (lásd: OJ 1996 No. L 99 és OJ 1999 No. L 57). Az Ariane, Raphael és Kaleidoscope programokat egy csoportba fogja össze a KULTÚRA 2000 nevű program (lásd: Commission Proposal COM (98) 266 final). Ez a három program a Bizottság X. Főigazgatósága (Directorate General) alá tartozott. (Audio-vizuális, Információ, Kommunikáció és Kultúra).

<sup>60</sup> Az EMCR beiktatásakor Bécsben, 2000. április 7-én elhangzott beszéd.

<sup>61</sup> Lásd: *'Declaration by the Council and the representatives of the Governments of the Member States ... on respecting diversity and combating racism and xenophobia'*, OJ 1998 No. C 001, p. 1. Másfelől a sokszínűség nem mindig foglalja magában a kisebbségi kultúrákat. Ez látható pl. abból a vitából is, amely arról szól, hogy a „Nyelvek Európai Éve” (European Year of Languages) kiterjedjen-e a kisebbségi nyelvekre is. (lásd: pl. <http://www.eurolang.net/news.asp?id=181>).

<sup>62</sup> Az autonómia) régió és kisebbségi jogok közötti kapcsolatokat illetően lásd: Javid Rehman, *'The Concept of Autonomy and Minority Rights in Europe'*, in P. Cumper és S. Wheatley, *Minority Rights in the 'New' Europe* (1999), p. 217; Daniel Thürer, *'Region und Minderheitenschutz – Aufbauelemente einer europäischen Architektur?'*, in U. Beyerlin, M. Bothe, R. Hofmann and E.-U. Petersmann, *Recht zwischen Umbruch und Bewahrung, Festschrift für R. Bernhardt* (1995) p. 1337; Stefan Oeter, *'Volksgruppen- und Minderheitenschutz durch Autonomieregelungen'*, in D. Blumenwitz, G. H. Gornig és D. Murswiek, op. cit., pp. 163.

<sup>63</sup> A Régiók és Helyhatóságok Tanácsát (CoR) (lásd: EK 263–265. cikk, volt EKSZ 198. a)–c) cikk) főleg a német *Länder*, a belga és spanyol régiók/közösségek, a Régiók Gyűlése (Assembly of the Regions) és a régiók európjáról szóló konferencia kívánságára foglalták a Maastrichti Szerződésbe, mivel egyfajta hatásköri kompenzációnak szánták: bizonyos tagállamokban ilyen vagy olyan módon az adott régiók domináltak néhány olyan hatásköri területen, amelyet a Maastrichti Szerződés delegált a Közösségre (kultúra, oktatás). Annak ellenére, hogy a Maastrichti Szerződés méginkább megnyitotta az EU Tanácsát a regionális kormányok előtt (amennyiben ezeknek *'felhatalmazásuk van arra, hogy a tagállam kormányát kötelezzék'*) (lásd: EK 203. cikk, volt EKSZ 146. cikk), ez a kompenzáció nem tűnik kielégítőnek, a fent említett okok miatt.

<sup>64</sup> 1995-ben az Európai Regionális Fejlesztési Alap (European Regional Development Fund (ERDF)) magába foglalt egy kulturális dimenziót is. Mégis, a problémás területeket jelző indikátorok gazdasági jellegűek. A közösség regionális politikájának kisebbségvédelmi hatásaira vonatkozó kritikái észrevételeket lásd: Biscoe, op. cit., 1999, p. 92.

<sup>65</sup> Vesd össze Bruno de Witte-vel, aki szerint *'a régiók megfelelhetnek bármely etnikailag vagy nyelvileg meghatározott területnek vagy sem, és a kisebbségi területek rendelkezhetnek regionális autonómiával vagy sem, és a döntés még mindig teljesen a tagállamok 'belső alkotmányos szabályain' múlik'* (De Witte, *Politics versus...*, p. 16).

<sup>66</sup> Lásd: OJ 1997 No. C 167, p. 245.

<sup>67</sup> Lásd: Diamantopoulou biztos beszédét az *'Immigration, Discrimination and the Far-Right Public Policy Breakfast'* című konferencián, Brüsszel, 2000. június 20.

<sup>68</sup> Lásd: Pdraig Flynn (foglalkoztatási- és szociális ügyek európai biztosa Santer Elnök idején) 1998. július 7-én tartott beszéde (lásd: Rapid file SPEECH/98/154).

<sup>69</sup> Lásd: az idézett kommunikáció II. rész B pontja (OJ 1999 No. C 267, pp. 2–21). Ugyanez található az 1999-es Foglalkoztatási Elvek (Employment Guidelines) függelékében (lásd: OJ 1999 No. C 69, pp. 2–8).

<sup>70</sup> Lásd: a Tanács határozata a foglalkoztatásról és az információs társadalom szociális dimenziójáról (OJ 2000 No. C 008, pp. 1–3). Lásd még: <http://www.bangor.ac.uk/cyc/melin/index1.htm> és <http://www.158.169.50.95:10080/mlis>.

<sup>71</sup> További információ: <http://www.embnet.com>.

<sup>72</sup> A. Pellet, 'The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples', in *European Journal of International Law*, 3 (1992), p. 178.

<sup>73</sup> EC Bulletin 1991/12, p. 119. Teljes szöveg in C. Warbrick, 'Current Developments: Public International Law', *International and Comparative Law Quarterly* volume 41 (1992), p. 473.

<sup>74</sup> A történelmi gyökereit ennek a fejleménynek az 1878-as Berlini Szerződés 34. cikkében láthatjuk, amelyik Bulgária, Montenegro, Románia és Szerbia elismerésének kvázi-feltételeként szabta a vallási csoportok szabadságát. Lásd: Peter Hilpold, 'Anerkennung der Neustaaten auf dem Balkan', in *Archiv des Völkerrechts*, 31. Kötet, Vol. 4. p. 401.

<sup>75</sup> Erre a feltételre vonatkozóan következtelen volt a gyakorlat, például Horvátországot 1992-ben elismerték, bár a békéltető bizottság fenntartásokat fogalmazott meg a kisebbségvédelmi törvényeit illetően, másfelől Macedóniát – Görögországnak köszönhetően – nem ismerték el, annak ellenére, hogy megfelelt az összes kritériumnak. (De Witte, *Ethnic Minorities...*, p. 173). Macedónia politikailag sajátos esetében néhány rendelkezést kifejezetten Görögország kérésére illesztettek az államelismerés alapelvei közé, lásd: Peter Hilpold, 'Völkerrechtsprobleme um Makedonien', in *Recht in Ost und West* 4 (1998), p. 119, in: Dieter Blumenwitz/Gilbert H. Gornig/Dietrich Murswiek (eds.), *Fortschritte im Beitrittsprozess der Staaten Ostmittel-, Ost- und Südosteuropas zur Europäischen Union*, 1999.

<sup>76</sup> Rá kell mutatnunk azonban, hogy sokkal károsabb lenne, ha a közép- és kelet-európai államokban is figyelmen kívül hagynánk a kisebbségvédelem ügyét. Amellett, nem ritka gyakorlat, hogy olyan kötelezettségeket rónak a tagjelölt államokra, amelyeket nem minden a tagállam teljesít. A „kettős standard” megtalálható az EMU-ban vagy a schengeni rendszerben is, mivel ezekben az összefüggésekben sincs lehetősége a jelölt országoknak arra, hogy kilógiának a sorból (ellentétben néhány tagállammal, amelyik elnyerte ilyen kivételek lehetőségét.)

<sup>77</sup> De Witte, 'Politics versus...', p. 3. Ebben az összefüggésben hadd idézzem Hans van den Broek-et, aki nem igazán tudott válaszolni az E-0963/98. számú írásbeli kérdésre, amelyik arra vonatkozott, vajon a Bizottságot ugyanannyira foglalkoztatja-e a kisebbségi nyelvek tiszteletben tartása a tagállamokon belül is, mint amennyire aggódik például a szlovákiai kisebbségi helyzettel kapcsolatban, és milyen erőfeszítéseket kíván tenni a baszk, okcitan, korzikai, breton és más kisebbségi nyelvek tiszteletben tartásának biztosítására. Van den Broek csupán a B3-1006-os költségvetési tételre hivatkozott (lásd: OJ 1998 No. C 310, p. 150).

<sup>78</sup> A Tanács 1994. június 20-án fogadta el, lásd: OJ 1996 No. C 274, pp. 52-54.

<sup>79</sup> A kelet–nyugat konfliktus végének a kisebbségek ügyére gyakorolt hatását illetően lásd: Liebich André, *Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement*, EUI tanulmány, RSC No 1998/49 (hasznos statisztikai információkat is tartalmaz).

<sup>80</sup> Az 1993. december 11-én Brüsszelben elfogadott elnökségi következtetések leszögezte, hogy három oka volt a kezdeményezésnek: (a) az európai stabilitás sürgős megerősítésének szükséglete; (b) az Unió hozzájárulása a csatlakozásra készülő országok erőfeszítéseihöz; és (c) a közös kül- és biztonságpolitika alkalmazása (Stabilitási Paktum: Összegző jelentés, I. Függelék, 6. bekezdés; lásd: Rapid file DOC/93/11). Az 1993. június 21–22-i koppenhágai elnökségi nyilatkozatok leszögezi a 8. bekezdésben, hogy „a kezdeményezés arra irányul, hogy megerősítse a gyakorlatban azokat a határok tiszteletben tartására és a kisebbségek jogaira vonatkozó alapelveket, amelyekben az európai országok egyetértenek.” (lásd: Rapid file DOC/93/3).

<sup>81</sup> Kimutatták, hogy a Paktum egyik gyengesége az a tény volt, hogy az érintett kisebbségi csoportokat nem hívták meg sem a Paktum tárgyalásaira, sem a kormányok közötti kétoldalú eszmecserékre. (Kinga Gál, *'Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe: A New Inter-State Framework for Minority Protection?'*, ECMI tanulmány No. 4 (1999), p. 5).

<sup>82</sup> A kitűnő kivétel, amely nagy politikai jelentőséget kölcsönzött a Paktumnak: a Magyarország és Szlovákia között létrejött egyezmény, melyet 1995. márciusában írtak alá (<http://www.htmh.hu/dokumentumok/asz-sk-e.htm>).

<sup>83</sup> A CFSP eszközt, a „közös cselekvést” használták a nyitó konferencia összehívására.

<sup>84</sup> Az Unió célja az volt, hogy „ösztönözze a feleket, hogy jószomszédi megállapodásokat kössenek és tegyenek erőfeszítéseket arra, hogy de jure és de facto javítsák a nemzeti kisebbségek helyzetét... és elősegítsék a regionális együttműködési megoldásokat...” (1993. december 10–11-i brüsszeli elnökségi nyilatkozatok, I. Függelék, 5. bekezdés – az Unió szerepe, lásd: Rapid file DOC/93/11).

<sup>85</sup> A PHARE és TACIS „Programok a demokráciáért” támogatásával. Lásd: Biscoe, op. cit., 1999, p. 98 és De Witte, *Politics versus...*. Lásd még: 1998 december 18-i, 2760/98. számú rendelet (OJ 1998 No. L 345, p. 49) amelyik támogatja az olyan határon átnyúló együttműködési formákat, mint a „kulturális csereprogramok” illetve az egyes „létesítmények és források kialakítása vagy fejlesztése annak érdekében, hogy javuljon az információ-áramlás és a kommunikáció a határmenti régiók között, ideértve a határon átnyúló rádió, televízió, újság és egyéb média támogatását.”

<sup>86</sup> 1993. június 21-22-i koppenhágai elnökségi következtetések, 8. bek. (lásd: Rapid file DOC/93/3).

<sup>87</sup> A Paktum „földrajzilag nyitott és evolúciós jellegű, lehetővé téve, hogy elsősorban azokra a közép- és kelet-európai országokra koncentráljon, amelyeknek lehetőségük van az Európai Unió tagjává válásra és amelyekkel szemben az Uniónak nagyobb esélye van arra, hogy hatékonyabban kifejtsék befolyását... A cél, hogy lehetővé tegye az ilyen államok és az Unió közötti közeledést illetve az Unióval való együttműködésüket azáltal, hogy segíti őket a koppenhágai Európai Tanács által felsorolt feltételek teljesítésében.” (1993. december 10–11-i brüsszeli elnökségi nyilatkozatok, I. Függelék 2. cikk(2)).

<sup>88</sup> A Bizottság egy új stabilizációs és társulási folyamatot indít (Stabilitási Paktum) A Stabilizációs és Társulási Megállapodások (Stabilisation and Association Agreements – SAAs), amelyekre Bosznia és Hercegovina, Horvátország, a Jugoszláv Szövetségi Köztársaság, Macedónia és Albánia lenne esélyes, egy új kategóriát kellene, hogy képviseljenek ebben a folyamatban. Az ilyen megállapodásokról való tárgyalásokba bocsátkozás feltételeit az Általános Ügyek Tanácsa 1997. április 29-i következtetései határozták meg. A dél-kelet európai stabilizációs és társulási folyamatra vonatkozó kommunikációjában a Bizottság kijelentette, hogy rendes jelentéseket fog kiadni a kérdéses országokban zajló fejleményekről (COM (1999) 235 final of 26 May 1999). A Bizottság 1999. május 17-i tanulmánya (SEC (99) 714) megvizsgálja, hogy az egyes országok eleget tesznek-e az 1999. április 29-i tanácsi következtetésekben foglalt feltételeknek. Az egyik feltétel a „kisebbségek tisztelete és védelme” (a dokumentumokat lásd: <http://www.stabilitypact.org>).

<sup>89</sup> Elnökségi Következtetések, koppenhágai európai tanács, 1993. június 21–22, 7. cikk (A iii). A kritériumok alkalmazásának kritikai megközelítését lásd: Dieter Blumenwitz, 'Die minderheitenschutzrechtlichen Anforderungen der EU hinsichtlich des Beitritts der ost- und ostmitteleuropäischen Staaten', in D. Blumenwitz, G.H.G. Gornig, D. Murswiek, *Fortschritte...*, 1999, p. 25.

<sup>90</sup> Az Európai Unió Közlönyének mellékleteként jelent meg, 1997-ben (Supplements to the Bulletin of the European Union).

<sup>91</sup> Ahogy arra Bruno de Witte is rámutatott, a Bizottság fenntartotta ezt a megközelítést Lettország és Észtország esetében és nem tett különbséget az állampolgárok és a nem-állampolgárok között. (De Witte, *Politics versus...*, p. 6).

<sup>92</sup> A rendes jelentéseket lásd: <http://www.europa.wu.int/comm/enlargement/index.htm>.

<sup>93</sup> Az új Bizottság nézeteit illetően az adott kisebbségi helyzetekről a tagjelölt országokban, lásd: B.1.2 pont (Emberi jogok és a kisebbségek védelme). A rendes jelentések: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>. Lásd még: III. 1. pont az Általános Stratégiai Jelentésben (General Strategy Paper).

<sup>94</sup> Az 1997. december 12–13-i luxemburgi elnökségi következtetések 14. cikke szerint, a Csatlakozási Partnerségek „kulcselemei a csatlakozás előtti stratégiának” (ez utóbbi megvilágítását lásd: az idézett következtetésekből; a csatlakozási stratégiát lásd: az 1994. december 9–10-i esseni elnökségi következtetések IV. függelékében). Valójában a „Partnerségek” nem kétoldalú okmányok (ahogy az a nevéből következne) hanem csupán a Bizottság kommunikációi (OJ 1998 No. C 202, pp. 1–97). A Csatlakozási Partnerség rendszere három szintű konstrukció, melynek egy általános rendelet az alapja (622/98. számú rendelet, lásd: OJ 1998 No. L 85), amelyik kijelenti, hogy a Tanács meghatározza minden ország számára a partnerség alapelveit, prioritásait, céljait és feltételeit. Ezeket a nyilatkozatokat aztán figyelembe veszik a Bizottság kommunikációiban. A Tanács döntései megtalálhatók: OJ 1998 No. L121, pp.16.

<sup>95</sup> Lásd: OJ 1999 No. L 335 (28.12.1999) vagy: <http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm>.

<sup>96</sup> A „strukturált kapcsolat” koncepcióját lásd: az 1993. június 21–22-i koppenhágai elnökségi következtetések II. függelékében és részletesebben az 1994. december 9–10-i esseni elnökségi következtetések IV. függelékében. Jogilag a Csatlakozási Megállapodások a legerősebb okmányok, mivel ezek az EK 300. cikkén (volt EKSZ 228. cikk) alapuló, kétoldalú szerződések. Szlovákia esete mutatja, hogy a Csatlakozási Tanácsok szintén szerepet játszhatnak a kisebbségi ügyekben: 1998 áprilisában az EU miniszterek a Csatlakozási Tanácsban megismételték követelésüket a kisebbségi nyelvhasználatról szóló törvény sürgős elfogadására vonatkozóan (lásd: Agence Europe, 29. 04. 1998, p. 7).

<sup>97</sup> EU 49. cikk: „*bármely európai állam, amelyik tiszteletben tartja a 6. cikk (1) bekezdésében foglalt alapelveket, kérelmezheti, hogy az Európai Unió tagjává váljon...*”

EU 6. cikk (1): „*Az Unió a szabadság, demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok és a jog uralma elvein alapul, mely alapelvek közösek a tagállamokban.*”

<sup>98</sup> A létező közösségi és EU-jogot sértené egy olyan állam tagsága, amelyik nem tartja tiszteletben a koppenhágai kritériumokat, de önmagában egy ilyen állam csatlakozása – szigorúan jogi értelemben véve – talán nem sértené. Azok, akik a koppenhágai kritériumokat jogi kritériumoknak tekintik, amelyeknek eleget kell tenni a csatlakozás előtt annak érdekében, hogy elkerüljük az illegális bővítést, szembesülnek azzal az érdekes kérdéssel, hogy ezek a kritériumok kikényszeríthetők-e (bírószám előtt) és milyen mértékben. Lásd: Thomas Bruha (Oliver Vogt, ‘Rechtliche Grundfragen der EU-Erweiterung’, in: *Verfassung und Recht in Übersee* (VRÜ) 30 (1997), p. 477, különösen p. 490. Gyakorlati értelemben alig van különbség e két nézet között.

<sup>99</sup> Lásd: pl. Boris Cilevics, ‘A view of a Parliamentarian on the Role of Minority Issues in the Process Towards European Integration’, BalkanHR mailing list (<http://www.egroups.com/message/balkanhr/559?source=1>).

<sup>100</sup> Az EU 11. cikke a CFSP egyik céljaként szabja, hogy „*megőrizze a békét és megerősítse a nemzetközi biztonságot összhangban az Egyesült Nemzetek Kartájának alapelveivel, a Helsinki Záróokmány alapelveivel és a Párizsi Karta céljaival.*”

<sup>101</sup> Lásd: EU 6. cikk (2) (volt EUSZ F cikk (2)) és az EK 288. cikk (2) (volt EKSZ 215. cikk (2)).

<sup>102</sup> Lásd: például C-4/73. számú ügy [1974] ECR 0491; lásd még: Barbara Brandtner és Allan Rosas, ‘Human Rights and the External Relations of the European Community: ‘An Analysis of Doctrine and Practice’, *European Journal of European Law*, 9 (1998).

<sup>103</sup> C-274/96. számú ügy, 29. cikk. Lásd: Toggenburg, *Der EuGH ...*, 1999, p. 11.

<sup>104</sup> Ezt illusztrálja a francia kormány fenntartása az 1966-os Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányának 27. cikkét illetően, mely leszögezi, hogy a francia nemzet egy és oszthatatlan és ezért a 27. cikk értelmében nincsen helye a kisebbségek létének. Ez az ügy újra felme-

rült 1999-ben az arról szóló vita során, hogy ratifikálja-e Franciaország az Európa Tanács Regionális vagy kisebbségi nyelvekről szóló Kartáját. Jól ismert Görögország érzékeny pozíciója a kisebbségi ügyekkel kapcsolatosan. Ennek a szkeptikus nézetnek karikatúrájaként szolgálhat Mr Kaklamanis 1416/97. számú írásbeli kérdése a Bizottsághoz az ECMI bizottsági finanszírozását illetően. (OJ 1998 No. C 21, p. 53)

<sup>105</sup> A szokásjog fejlődhet elsődleges jogként (a tagállamok *consuetudo et opinio iuris sive necessitatis-a*) vagy másodlagos jogként (ebben az esetben függetlenül fejlődhet a tagállam szokásaitól, például az EK szervek tevékenységén keresztül. Ennek a szokásjognak összhangban kell lennie a körülhatárolt hatáskörök elvével (enumerated powers) és ezért nincs túl nagy segítségünkre ebben az összefüggésben).

<sup>106</sup> Legalábbis ez a helyzet, ha a Bíróság említett hatáskörét vizsgáljuk az Ek 220. cikkére vonatkozóan (volt EKSZ 164. cikk). Véleményünk szerint ez a nézet jobban kapcsolódik a Közösség szupranacionális jellegéhez. Ezzel ellentétes álláspontra jutunk, ha a hatáskör alapjaként az EKSZ 288. cikk 2. bekezdését (volt EKSZ 215. cikk 2. bek.) vesszük figyelembe. Lásd: még Niamh Nic Shuibhne, 'The impact of European Law on Linguistic Diversity', in: *Irish Journal of European Law*, 1996, pp. 62–80, at p. 76.

<sup>107</sup> Ezt a pontot illetően Cf. Josef Azizi (a luxembourgi ECFI bírója), interjú in *ACADEMIA 26* (2000, megjelenés alatt) (<http://www.eurac.edu/Academia/index.asp>). (

<sup>108</sup> A Parlamentnek két képviselője volt a Reflex Csoportban (Reflexion Group), Elmar Brok és Elisabeth Guigon, akik ragaszkodtak ahhoz, hogy a kisebbségi kérdést a Szerződésbe illesszék. (lásd: Dury/Maij Weggen jelentés 13. 03. 1996-PE 197.401, különösen a 4.13 pont): „*Európa sokféleségét úgy kell szabályozni, hogy figyelmet szentelünk a hagyományos itt élő kisebbségek védelmének közösségi jogi standardok kialakítása révén az emberi jogok, a demokrácia és a jog uralma keretében.*” (Bourlanges/Martin határozati indítványa, 26. 04. 1995 (a határozatot lásd: OJ 1995 No. C 151, p. 56)). Végezetül De Giovanni határozati indítvány-tervezete próbálkozott sikertelenül, hogy bevezesse az EK 13. cikkébe a többségi szavazási eljárást (02.06.1997, lásd: PE 222.685).

<sup>109</sup> A legaktívabb a Startvonal Csoport (Starting Line Group) volt, amely elnyerte majdnem 300 szervezett támogatását a *Starting Line* nevű kezdeményezésével. Az ENAR (European Network Against Racism – Európai Hálózat a Rasszizmus Ellen) egy tanulmányt készített az Amszterdami Szerződésről („*Guarding standards shaping the agenda*”).

<sup>110</sup> EKSZ: 12. cikk (1): „A jelen Szerződés alkalmazási körén belül és az abban foglalt speciális rendelkezések sérelme nélkül, az állampolgárságon alapuló bármely diszkrimináció tilos.”

<sup>111</sup> Ezekkel a felmerülő kérdésekkel összefüggésben lásd: Mark Bell, 'The New Art. 13 EC Treaty: A Sound Basis for European Anti-Discrimination Law?', *Maastricht Journal*, Vol. 6, No. 1, (1999) p. 5 és Lisa Waddington, 'Testing the Limits of the EC Treaty Article on Non-Discrimination', *Industrial Law Journal*, Vol. 28 (1999, június) No. 2, p. 133.

<sup>112</sup> Ez tapasztalható az EKSZ 7. cikkében, amely leszögezi, hogy „*minden intézmény az e Szerződés által ráruházott hatáskör keretein belül tevékenykedhet*” (körülhatárolt hatáskörök elve – principle of enumerated powers).

<sup>113</sup> Lásd: például a C-274/96. számú (Bickel/Franz) eset 14, 15. bekezdései vagy a C-186/87. számú (Cowan) eset.

<sup>114</sup> Ez nem jelenti azt, hogy a 13. cikk csak azokon a területeken működőképes, amelyeken a Közösségnek expressis verbis hatásköre van. Mark Bell szerint, az a logika, amelyik megtiltja az állampolgárságon alapuló diszkriminációt, például a lakás-ellátással kapcsolatosan (egy olyan területen, ahol az EK-nak nincs kifejezett hatásköre), kiterjeszhető, hogy igazolja közös szabályok alkotását – a Közösség által – a lakás-ellátásban előforduló diszkrimináció más formáival szemben: A lakáshoz való hozzájutás területén az etnikai kisebbségek hátrányos megkülönböztetése komolyan alááshatja az arra való képességüket, hogy más tagállam területére költözzenek olyan „szabadsággal és méltósággal”, melyet a 1612/68. számú rendelet megkíván. (Bell, 1999, p. 18).

<sup>115</sup> Hadd idézzük fel a tagállamok ellenkezését, amikor az 1990-es tanácsi határozat a rasszizmus és xenofóbia elleni küzdelemről (OJ 1990 no C 157, p. 1) az eredeti tervek szerint a Közösség területén lévő összes személy védelmét célozta, akár a tagállamok polgárai voltak, akár nem.

<sup>116</sup> De Witte és az ott idézett hivatkozások, *The European Community ...*, 1993, p. 183.

<sup>117</sup> Lásd: „*harmadik államok polgáraival szembeni fair elbánás*” cím az A pont alatt. „*Közös EU azilum- és migráció-politika*” az elnökségi következtetésekben. E perspektíva keretében azt a jogalkotási folyamatot is meg kell vizsgálnunk, amely egy tanácsi irányelv javaslatára vonatkozott, mely kiterjesztette a határon átnyúló szolgáltatások nyújtásának szadságát a Közösségen belül élő harmadik államok polgáira. (OJ 1999/C 67/10) COM(1999) 3 final1999/0013(CNS).

<sup>118</sup> Jó példa a foglalkoztatási kvóták, ahol egy bizonyos számú pozíciót az etnikai kisebbségeknek tartanak fenn. Ilyen intézkedéseket alkalmaztak az USA-ban, de ezek nem illeszkednek az európai hagyományokhoz (kivételem lehet a holland törvény a külföldiek egyenlő részvételéről a munkaerőpiacon). Lásd: Mark Bell, 'European Union Anti-Discrimination Policy: From equal opportunities between women and men to combat racism', Parliament's working document, *Public Liberty Series*, LIBE 102 EN.

<sup>119</sup> A múltban a nem-kormányzati szervezetek (NGO-k) és a Parlament megkísérelték a dokumentumokba foglalni a pozitív diszkriminációról szóló rendelkezéseket. Ennek megfelelően, az EUSZ működéséről az 1996-os IGC-re tekintettel című határozatában, a Parlament azt követeli, hogy az EU-állampolgárság koncepciója kapjon nagyobb hangsúlyt „*Európa sokszínűségének megőrzése*” által is, „*a nemzeti kisebbségek számára az emberi jogok, a demokrácia és a jog uralma tekintetében nyújtott speciális védelmi biztosítékok révén*” (lásd: OJ 1995 No. C 151, p. 56

<sup>120</sup> Az EK 141. cikk szerint „[...] az egyenlő elbánás alapelve nem akadályozhatja [...] olyan intézkedések elfogadását, amelyek speciális előnyöket nyújtanak annak érdekében, hogy könnyebbé tegye az alulreprzentáltak számára[...] a hátrányok kompenzálását [...]”.

<sup>121</sup> Agence Europe, 2000. február 10. p. 6

<sup>122</sup> Az „Európai Konferencia az Antidiszkriminációról” című konferencián elhangzott beszéd: „*Anti-diszrkimináció: az út előre*”, Bécs, 1998. december 4.

<sup>123</sup> Kifejezetten ebben az értelemben Kirsty Hughes a felelős biztost egy beszédben az „*Etnikai kisebbségek Európában – az antidiszkriminációs stratégiák újra-gondolása és újra-strukturálása*” című konferencián, Birmingham, 2000. február 17–19.

<sup>124</sup> Lásd: ebben az összefüggésben Waddington, op. Cit, aki idézi a C-249/96. számú (Grant v. South-West Trains) ügyet, ahol a bíróság leszögezte a 44. és 45. cikkben, hogy a közösségi jog általános alapelveinek „*nem lehet olyan hatásuk, hogy kiterjesszék a Szerződés rendelkezéseinek hatókörét a Közösség hatáskörein kívül*”. Ezzel az érveléssel a Bíróság úgy érezte, hogy nem tudja követni az Emberi Jogi Bizottságot abban, hogy a homoszexuálisokra is alkalmazza a nem alapuló diszkrimináció tilalmát.

<sup>125</sup> A 2000. június 29-i tanácsi irányelvet a személyek közötti, faji vagy etnikai eredettől független egyenlő elbánás elvének alkalmazásáról lásd: OJ No. L 180, 19. 07. 2000, pp. 22–26. Ennek az irányelvnek a létrejöttéről lásd még: a Régiók Bizottságának (április 12-i), a Parlamentnek (május 18-i), a Gazdasági és Szociális Bizottságnak (május 25-i) vonatkozó véleménye és a Bizottság módosított javaslata (COM(2000) 328 final, 31 May 2000).

<sup>126</sup> A Bizottság példaként említi egy színielőadás esetét, ahol a hitelesség érdekében előírhatnak egy bizonyos faji vagy etnikai származást.

<sup>127</sup> Emlékszem, hogy a három „bölc ember”, akinek elemeznie kellett az ausztriai helyzetet, a Unió tizennégy tagállama által kiadott mandátum alapján látta el feladatát. Ez a mandátum leszögezte, hogy a készítenő jelentésnek tartalmaznia kell (az FPÖ politikai jellege mellett) „*az ausztriai kormány elkötelezettségét a közös európai értékek mellett, különösen a kisebbségek, a menekültek és a bevándorlók jogait illetően*”. A jelentés megtalálható pl.: <http://www.virtual-institute.de/de/Bericht-EU/index.cfm>.

<sup>128</sup> Több, mint egy tucat javaslatot nyújtottak be; a legrészletesebbet a Nemzetiség és Területiség Jogának Nemzetközi Intézete (International Institute for Right of Nationality and Regionality) (2000 májusa, D. Blumenwitz és M. Pallek). Lásd: <http://db.consilium.eu.int/df/default.asp?lang=en>.

<sup>129</sup> European Academy Bozen, *Package for Europe – Measures for Human Rights, Minority Protection, Cultural Diversity and Economic and Social Cohesion*, 1998. Ezt a javaslatot egy szakértői csoport dolgozta ki a bozeni Európai Akadémián (<http://www.eurac.edu/fb2>). A bevezetést lásd: <http://www.eurac.eud/publications/package.asp>.