

ÓDOR BÁLINT

## A NEMZETPOLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS LEHETŐSÉGEI AZ EU-BAN LISSZABON UTÁN\*

Az Európai Unió folyamatos belső átalakuláson megy keresztül, amelyből a polgárok gyakran csak az olyan nagymértékű változásokat érzékelik, mint a schengeni határnyitás, az euró bevezetése vagy a roaming tarifák jelentős csökkentése. Az uniós joganyag szüntelen formálódik, új szempontok jelennek meg, és a saját belső dinamikája bizonyos időközönként arra kényszeríti ezt a „sui generis” integrációs tömböt, hogy struktúrájában és szemléletében megújuljon, mindig egyre közelebb kerülve legitimációjának legfontosabb forrásához, az uniós polgárhoz. A Lisszaboni Szerződés 2007. december 13-i aláírásának és a tervezettnél lassabb, konfliktusokkal terhelt, de végül sikeres ratifikációs folyamatnak köszönhetően az EU 2009. december 1-jétől új szerződéssel rendelkezik. Hatályba léptek az unió működését és hatékonyságát jelentősen javító, ugyanakkor az uniós intézmények, illetve a tagállamok közötti hatalmi erőviszonyokat újrarajzoló intézményi reformok, megszűnt a korábbi pillérrendszer, jogi személyiséget kapott az EU, elsődleges jogforrás lett az EU-ban az Alapjogi Charta, de érdemes kiemelni a szabadság, biztonság és jog térségének megerősítését, valamint az unió erőteljesebb nemzetközi fellépését lehetővé tevő intézmények felállítását és kezdeményezések útnak indítását.

A folyamatos jogalkotási munka eredményeként a kisebbségvédelmi eszköztár is változik. Az Alkotmányszerződés, illetve a későbbi Lisszaboni Szerződés előkészítési időszakában kitárgyalt rendelkezések utókövetése révén az átfogó európai alapjogvédelmi rezsime kerete létrejött, ez azonban – a korábban hozzáfűzött reményekkel ellentétben – valószínűleg mégsem lesz alkalmas arra, hogy biztosítsa a szükséges védelmet a diszkrimináció veszélyének kitett nemzeti kisebbségi közösségek részére. Az elnökségi stafétabot Lengyelországnak történő átadásával Magyarország visszaállt „normál tagállami üzemmódba”, ezért aktuálisvá vált, hogy – építve a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta eltelt bő másfél év tapasztalataira – ismét<sup>1</sup> számba vegyük azokat a lehetőségeket, amelyeket a nemzetpolitikai érdekeink érvé-

\* A tanulmány a szerző véleményét tükrözi, nem tekinthető a Külügyminisztérium hivatalos álláspontjának. A Lőrincz Csaba-díj 2011. június 22-i átadásán a budapesti Boscolo New York Palotában elhangzott előadás szerkesztett változata.

nyesítésének céljából az Európai Unió keretein belül megragadhatunk. A tanulmány arra keresi a választ, hogy a szerződéses reformnak köszönhetően, valamint az azóta eltelt időszakban milyen új eszközökkel bővült a magyar nemzetpolitika mozgásteret, melyek a legfontosabb hiányosságok és a továbblépés lehetséges irányai.

### *Az EU kisebbségvédelmi rendszerének legfőbb hiányosságai*

Az európai uniós csatlakozás kapcsán megfogalmazott reményekkel és pozitív várakozásokkal ellentétben a közép-európai országok uniós tagsága nem kínált gyógyírt azokra a nehézségekre és problémákra, amelyek a szomszédos országokban élő közösségek kisebbségi létéből fakadnak. Az uniós mechanizmusok és politikák nem javítják automatikusan a magyar közösségek hátrányos helyzetét.

Az egyik legfontosabb uniós vívmány az úgynevezett négy szabadság: az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkavállalók, tágabb értelemben a személyek szabad és korlátozásmentes mozgása. Magyarország és a határon túli közösségek közötti kapcsolattartás tekintetében ezeknek nagy jelentőségük van. Szlovákia, Szlovénia, illetve Magyarország schengeni övezetbe történő belépése után az uniós tagországok közötti kapcsolattartás eszköztára tovább bővült.<sup>2</sup> Mégis hét évvel a csatlakozásunk után megállapítható, hogy nem sikerült maradéktalanul kihasználni a négy szabadság nyújtotta lehetőségeket, tekintettel arra, hogy a hiányos infrastrukturális összeköttetések miatt továbbra is fizikai akadályok állnak mind a személyek, mind az áruk akadálytalan áramlása előtt Magyarországon és a határon kívüli magyar közösségek vonatkozásában. Abban az esetben válhatnak a magyar közösségek a négy alapszabadság haszonélvezőivé, amennyiben aktívan elősegítjük a hiányzó infrastrukturális összeköttetések megvalósítását, Magyarország aktívan fellép azok szabályozási és finanszírozási kérdéseinek megoldása érdekében. Az utóbbi időszakban a magyar kormány ennek érdekében tett lépései egyébiránt egybeesnek a közép-európai együttműködés elmélyítésére irányuló törekvésekkel is, ugyanis a régió országai közötti földrajzi közelség ellenére nagyobb a távolság az országok, a régiók és az emberek között, mint az Európai Unió nyugati tagállamai esetében. Ennek alapvető oka a megfelelő infrastrukturális hálózatok hiánya. Közlekedési és energetikai összeköttetés nélkül ugyanis nehézségekbe ütköznek a szorosabb együttműködés kialakítására irányuló törekvések.<sup>3</sup>

A Lisszaboni Szerződésben szereplő utalás a kisebbségekhez tartozó személyekre a kisebbségvédelem új dimenziója kialakításának kiindulópontja lehetne, ugyanakkor megállapítható, hogy az áttörésnek nevezhető utalás a kisebbségekre nem indított el olyan folyamatokat, amelyek hosszabb távon

lerakhatnák az európai szintű kisebbségvédelem alapjait. Az Európai Unióban továbbra sem látszik a nemzeti kisebbségek helyzetének felkarolását célzó politikai akarat megjelenése.

Az Európai Unióban tehát továbbra sem létezik homogén jogrendszer a nemzeti kisebbségvédelem területén. Nem indult el érdemi gondolkodás 27-es vagy szűkebb tagállami körben arról sem, hogy szükséges lenne-e kialakítani az uniós szintű kisebbségvédelmi politikát.<sup>4</sup>

Ugyanez elmondható az ezen a területen működő intézmények rendszerére, együttműködésükre és tevékenységük hatékony összehangolására is. Változatlanul kizárólagos tagállami hatáskörben maradt a nemzeti kisebbségi státusz elismerése, az önrendelkezés és autonómia kérdése. Továbbra sem szűnt meg az unió által alkalmazott „kettős mérce”, amely szerint az Európai Unió a csatlakozni kívánó államokkal szemben szigorúbb normarendszert alkalmaz a nemzeti és etnikai kisebbségek védelme területén, mint a saját tagállamaival szemben.

A Lisszaboni Szerződés első másfél éves működése után előre jelezhető, hogy középtávon nem fog létrejönni uniós szintű szabályrendszer a nemzeti kisebbségvédelem területén. Az unós jog ugyanakkor több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek közvetett módon védelmet nyújtanak a kisebbségi közösségeknek, illetve amelyekre fokozatosan felépíthetők olyan uniós rendelkezések, amelyek a kisebbségek helyzetét is érintik, közvetve vagy közvetlenül.

### *A Lisszaboni Szerződés kisebbségi szempontból releváns rendelkezései*

#### *Uniós értékekhez kapcsolódó prevenciós és szankciós mechanizmusok*

Az Alkotmányszerződés, illetve a Lisszaboni Szerződés tárgyalása során a kisebbségi jogoknak az unió elsődleges jogforrásai között történő megjelenítése tekinthető a nemzetpolitikai szempontból elért legfontosabb eredménynek. A francia és holland népszavazáson elbukott Alkotmányszerződés tervezetét kidolgozó Konvent magyar tagjai 2002 őszén javasolták, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak védelme oly módon jusson kifejezésre a Szerződésben, ami biztosítja az 1993-as koppenhágai kritériumok számon kérhetőségét a csatlakozás után is. A Konventben a kisebbségi jogi kezdeményezések nem vezettek sikerre. A 2003/2004. évi kormányközi konferencián – két hónappal a konferencia megnyitása után – sikerült elérni, hogy az akkor soros elnöki teendőket ellátó Olaszország olyan javaslatcsomagot terjesszen a tagállamok elé, amely már tartalmazza a magyar kérést is. A magyar kezdeményezés végül két módosítással került be az Alkotmányszerződés szövegébe. Az olasz elnökség egyrészt az eredeti „kisebbségi jogok” helyett a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” formulát tartotta meg, másrészt

eltörölte az eredeti magyar javaslatba<sup>5</sup> beépített „nemzeti és etnikai” jelzöt, kiterjesztve ezzel az összes kisebbségre a jogvédelmet.

A későbbi Lisszaboni Szerződés végül változatlan formában emelte át az Alkotmányszerződés fenti újítását, mégpedig oly módon, hogy törölte az EU Szerződés – alapelveket tartalmazó – 6. cikkét, és helyette egy új cikket illesztett be a módosított Európai Unióról szóló Szerződésbe: „Az unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – *ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait* – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, *a megkülönböztetés tilalma*, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint *a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.*”

Az EU-Szerződés új 2. cikke fontos előrelépést jelent abban az irányban, hogy a tagállamok és az EU intézményei az eddiginél nagyobb figyelmet fordítsanak az unió tagállamaiban élő kisebbségek helyzetére, illetve jogaik biztosítására. Az unió értékei (így a kisebbségekhez tartozó személyek jogai) olyan általános értékeket jelentenek, amelyeket a tagállamok és az EU intézményei kötelesek tevékenységük során tiszteletben tartani. A rendelkezés jogalapot biztosíthat az unióknak és intézményeinek a szóban forgó területen való aktív fellépésre, annak ellenére, hogy kifejezett jogalkotási hatáskört nem ad a Lisszaboni Szerződés egyetlen rendelkezése sem az unió intézményeinek a kisebbségvédelem területén.

Az EU-Szerződés 2. cikkében rögzített értékek megsértésének veszélye esetén az úgynevezett prevenció mechanizmusa, míg megsértése esetén az úgynevezett szankciós mechanizmus léptethető életbe (EU-Szerződés 7. cikk). Abban az esetben, ha az Európai Tanács – a Parlament egyetértésével – egyhangúlag megállapítja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti a szóban forgó alapértékeket, akár fel is függesztheti az érintett tagállamnak a Lisszaboni Szerződés alkalmazásából fakadó jogait, ez alapvetően a szavazati jog felfüggesztését jelentheti a Tanácsban.

### *Bővítési folyamat*

A 2. cikkben megjelenő utalásnak további jelentősége, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek védelme az európai uniós tagság egyik feltételévé is vált általa, hogy a csatlakozás kritériumai kapcsán az EU-Szerződés 49. cikke úgy rendelkezik, hogy a csatlakozni kívánó országnak tiszteletben kell tartania az unió értékeit: „bármely olyan európai állam kérheti felvételét az unióba, amely tiszteletben tartja a 2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok érvényesítése mellett.”

Az 1993-ban megfogalmazott koppenhágai kritériumok egyike már a csatlakozás feltételévé tette a kisebbségek védelmét. Három fontos különbséget kell ugyanakkor itt megemlíteni. A Lisszaboni Szerződés jogi értelem-

ben teremtett kötelezettséget a csatlakozni kívánó országok számára azáltal, hogy az uniós értékek tiszteletben tartására hivatkozik, amelyek között immár megtalálható a kisebbségekhez tartozó személyekre történő utalás is. A koppenhágai kritériumok az Európai Tanács elnökségi következtetéseiben jelennek meg, így azok ugyan erős, de csak politikai kötelezettségvállalásnak tekinthetők. A jelentőségét ugyanakkor nem szabad lebecsülni, tekintettel arra, hogy például a Bizottság nagy jelentőséget tulajdonít a kisebbségek védelmének a bővítési folyamat tárgyában kiadott éves jelentéseiben. A második különbség az, hogy a koppenhágai kritériumok megfogalmazása egyértelműen a kisebbségi jogok kollektív gyakorlásának a lehetőségét fogalmazza meg elvárásként. A Koppenhágában 1993-ban megfogalmazott elvárás: „A demokráciát, a jogállamiságot, az emberi jogokat, valamint a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények szilárdsága.” Az EU-Szerződés 2. cikkében szereplő utalás értelmezése ugyanakkor vitákra ad okot, többen úgy értelmezik, hogy az kizárja a kisebbségi jogok kollektív értelmezésének lehetőségét. A következő években sor kerülhet annak a tisztázására, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme értelmezhető-e az egy nemzeti kisebbséghez tartozó személyek közösségére is. Ebben a kérdésben az Európai Bíróság véleménye adhat egyértelmű eligazítást.

A bővítési folyamat kapcsán meg kell továbbá jegyezni, hogy a Nyugat-Balkán országainak közeledése az Európai Unióhoz egyértelműen rá fogja irányítani a figyelmet a nemzeti kisebbségekre, az őket érintő diszkriminációmentes elbánás fontosságára. A horvát csatlakozási tárgyalások utolsó szakaszában is fontos elvárás volt a nemzeti kisebbségi közösségeket érintő belső jogszabályok elfogadása, amelyeknek összhangban kell lenniük az európai értékekkel. Ez az elvárás a korábbinál is hangsúlyosabban fog megjelenni a szerb, montenegrói és Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság (FYROM) esetében. A kisebbségek helyzetének rendezése, a békés egymás mellett élés kereteinek megteremtése ugyanis alapvető feltételét jelentik az európai struktúrákhoz való közeledésnek és az európai értelemben vett jogállamiság megszilárdításának. A 2. cikk jelentőségét a bővítési folyamatban értelmezve is kell vizsgálni.

A bővítési folyamat kontextusában is rá lehet világítani arra a megállapításra, hogy a kisebbségek védelméért az unió nem csak akkor tehet, ha uniós szintű jogszabályokat alkot, illetve a jogalkotás során figyelmet szentel a kisebbségek szempontjainak, hanem akkor is, ha a kétoldalú kapcsolatokban következetesen számon kéri az európai értékek érvényesülését. Az unió a fel lépésével biztosíthatja, hogy a tagállamok és a tagjelölt országok belső jogában ne szerepelhessenek kisebbségeket diszkrimináló vagy az európai értékekkel ellentétes rendelkezések.

### *Diszkrimináció tiltása*

A megkülönböztetés tilalmazása az EUSZ, az EUMSZ és az EU Alapjogi Chartája számos cikkében megjelenik. Ezen alapvető jog mint az unió jogrendjének általános jogelve az EUSZ 6. cikk (3) bekezdés értelmében következik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményéből és a tagállamok közös hagyományából. E tekintetben a Lisszaboni Szerződés átveszi a korábbi megfogalmazást.

Az állampolgárságon alapuló megkülönböztetésre vonatkozó elsődleges jogforrás (EU Működéséről szóló Szerződés II. rész) mellett több, az egyenlő bánásmód érvényesülését célzó származtatott jogszabályt is fontos megemlíteni. A foglalkoztatás területén például a 2000/78/EK irányelvet, illetve a belső piaci szolgáltatásokhoz való hozzáférés tekintetében a 2004/113/EK irányelvet. A 2000/43/EK irányelv tiltja a közvetlen vagy közvetett, faji vagy etnikai származáson alapuló megkülönböztetést. Az irányelv arra hívja fel a tagállamokat, hogy biztosítsák az egyenlő elbánás elvének érvényesülését, és meghatározza a hátrányos megkülönböztetés fogalmát, illetve az ezzel szembeni fellépés alapelveit. A jogszabály – a 3. cikk (1) bekezdés értelmében – kiterjed a nem önálló és az önálló keresőtevékenységhez, illetve foglalkoztatáshoz való hozzáférés feltételeire, a pályaválasztási tanácsadáshoz, a különböző felsőfokú át- és továbbképzésekhez, illetve a szakmai gyakorlathoz való hozzáférésre, a foglalkoztatási- és munkakörülményekre, a munkaadói vagy munkavállalói szervezetben való tagságra és részvételre, a szociális előnyökre, az oktatásra, valamint a nyilvánosság számára elérhető árukhoz és szolgáltatásokhoz való hozzáférésre és nyújtására, beleértve a lakhatást. Fontos passzus a faji irányelv 5. cikke, amely kifejezetten elismeri a pozitív megkülönböztetés lehetőségét és fontosságát, ami azt jelenti, hogy egy egyént vagy csoportot megengedett előnyben részesíteni a tényleges egyenlőség megvalósítása érdekében. A jogszabály azonban nem tesz kötelezővé a tagállamok számára ilyen irányú fellépést. Indokolt arra figyelemmel lenni, hogy az irányelv 10 éves felülvizsgálata 2012–2013-ban esedékessé válik.

### *Nyelvi és kulturális sokszínűség, megerősített uniós célkitűzés*

Az értékek lefektetésével párhuzamosan – a szerződéses reform keretein belül – az unió saját céljait is újradefiniálta. Az uniós célkitűzéseket az EU-Szerződés 3. cikke tartalmazza. Fontos, hogy a célrendszerben konkrétan megjelenjen olyan aktív elkötelezettséget tükröző megállapítások, amelyek az unió kisebbségi kérdés iránti érzékenységében egyfajta pozitív irányú elmozdulásra engednek következtetni.

„Az unió küzd a társadalmi kirekesztés és megkülönböztetés ellen, és előmozdítja a társadalmi igazságosságot és védelmet, a nők és férfiak közötti egyenlőséget, a nemzedékek közötti szolidaritást és a gyermekek jogainak védelmét. Előmozdítja a gazdasági, a társadalmi és a területi kohéziót, valamint a tag-

államok közötti szolidaritást. Az unió *tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét, továbbá biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és további gyarapítását.*” (EU-Szerződés 3. cikk (3) bekezdés)

A diszkrimináció elleni küzdelem és a kulturális örökségvédelem olyan területek, amelyek támogatásával az unió a leginkább veszélyeztetett közösségek és értékek fennmaradását segítheti elő.

Ami a kulturális sokféleséget és az örökségvédelmet illeti, az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 167. cikk (1) bekezdése értelmében *„az unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.”* A 2. bekezdés szerint *„Az unió fellépésének célja a tagállamok közötti együttműködés előmozdítása és szükség esetén tevékenységük támogatása és kiegészítése a következő területeken:*

- az európai népek kultúrája és történelme ismeretének és terjesztésének javítása;
- az európai jelentőségű kulturális örökség megőrzése és védelme;
- nem kereskedelmi jellegű kulturális cserék;
- művészeti és irodalmi alkotás, beleértve az audiovizuális szektort is.”

A kisebbségi jogok uniós belüli alkotmányos védelmének kiterjesztéséhez közvetett módon ugyan, de hozzájárul az *Alapjogi Charta* jogi kötelező erejének elismerése is. A charta egy csokorba gyűjti azokat a személyhez fűződő, polgári, politikai, gazdasági és szociális jogokat, amelyeket az EU intézményei mellett a tagállamok is kötelesek tiszteletben tartani, amikor uniós jogot alkalmaznak. A dokumentum hat fejezetre bontva tárgyalja az embereket megillető legfontosabb jogokat és alapelveket: Méltóság, Szabadságok, Egyenlőség, Szolidaritás, A polgárok jogai, Igazságszolgáltatás. A charta nem alkalmazható minden élethelyzetben, csupán olyan esetekben és területeken lehet rá hivatkozni, amelyek uniós hatáskörbe tartoznak. Mindazonáltal érdemes kiemelni, hogy a chartának több olyan rendelkezése van, amely kifejezetten fontos a nemzeti kisebbségi közösségek számára (21. és 22. cikk).

Alapjogi Charta 21. cikke: A megkülönböztetés tilalma

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

Alapjogi Charta 22. cikke: Kulturális, vallási és nyelvi sokféleség

*„Az unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”*

A 21. cikk a diszkrimináció tilalmát fekteti le, oly módon, hogy külön említést tesz a nemzeti kisebbséghez tartozásról.

A chartában deklarált jogok érvényre juttatása – amit az uniós jogalkotás során biztosítani kell – és azok értelmezése az uniós és a tagállami bíróságok feladata. Fontos hangsúlyozni azonban, hogy a charta nem teremt jogalapot uniós jogszabályok elfogadására, és nem hoz létre új hatáskört vagy feladatot az uniós számára. A charta alkalmazása annak 51. cikke szerint az uniós intézmények és szervek valamennyi tevékenységére kiterjed a szubszidiaritás elvének figyelembevételével: „saját hatáskörükben és az unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását”. Fontos kiemelni, hogy a charta rendelkezéseinek címzettjei a tagállamok is (a központi, regionális és helyi hatóságok is), az uniós jogának végrehajtása körében. A tagállamok nemzeti hatáskörbe tartozó területeken folytatott tevékenységére viszont nem terjed ki a charta. A charta tehát csak az uniós jog alkalmazása, illetve az uniós jog tagállami végrehajtása vonatkozásában nyerhet alkalmazást.

### *Konkrét eredmények a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta*

Noha a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése első másfél éves időszakában nem történt áttérés az uniós kisebbségvédelem irányában, ugyanakkor az elmúlt időszakban több olyan eredmény született, amelyek közvetlenül vagy közvetve pozitívan érintik a kisebbségi közösségeket. A konkrét eredmények annak is köszönhetőek, hogy Magyarország látta el az Európai Unió Tanácsának soros elnökségét 2011. január 1. és június 30. között. A magyar elnökségnek egyszerre kellett szembenéznie a mélyülő gazdasági és pénzügyi válsággal és válaszokat találni a lehetőségeit és mozgásterét hosszú távon meghatározó olyan stratégiai kihívásokra, mint az energiapolitika, a migrációs politika, a közös mezőgazdasági politika reformja stb. Az erőfeszítéseket ezért elsősorban ezeknek a problémáknak a megoldására kellett összpontosítani. Fontos ugyanakkor hangsúlyozni, hogy ebben a helyzetben is számos eredményt el tudott érni hazánk a magyar elnökségi félév alatt.

### *EU alapjogvédelmi struktúrájának fejlődése*

Az Európai Bizottság 2010. október 19-én olyan stratégiát fogadott el, amely biztosítja az Európai Unió Alapjogi Chartájának hatékony érvényesítését. A dokumentumban az Európai Bizottság feltérképezi azokat a lehetőségeket, amelyek kiaknázásával az Európai Unió fokozatosan egy alapjogi mintarégióvá válhat. Az eszköztár felülről az alapjogok tiszteletben tartásának garanciáit, a polgárok tájékozottságának és tudatosságának előmozdítását, valamint az előrehaladás ellenőrzését, ami a hatásköri korlátok figyelembe vételével elsősorban az Alapjogi Charta végrehajtásának folyamatos értékelését és a téma napirenden tartását foglalja magában.



Az első ilyen jellegű áttekintő jelentést az Európai Bizottság 2011 márciusában fogadta el, amely az Alapjogi Charta 2010. évi alkalmazását tekinti át. Elnökségként kezdeményezte Magyarország, hogy az Európai Tanács vegye napirendre a jelentést, vitassa meg és hívja fel a figyelmet a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése óta az alapjogok területén az általa elért eredményekre. A tagállamok uniós politikáért felelős miniszterei 2011. május 23-án elfogadták a charta éves jelentésével kapcsolatos úgynevezett tanácsi következtetéseket,<sup>6</sup> amely mérföldkönek tekinthető a kisebbségvédelem terén, ugyanis tanácsi következtetések az unió történetében első ízben utaltak nemzeti kisebbségi jogokra. A miniszterek teljes egyetértésével elfogadott szöveg azért is fontos, mert a tagállamok ezután nagyobb figyelmet fognak fordítani a charta tartalmára és annak érvényesülésére, illetve újfent megerősített formában is egyértelművé tették a tagállamok, hogy elítélik a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő megkülönböztetést. A Tanács továbbá hangsúlyozta a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség megőrzésének fontosságát is. Az alapjogi kérdések napirenden tartásának szempontjából fontos, hogy sikerüljön hagyományt teremteni a magyar elnökség kezdeményezéséből, és az Európai Tanács minden évben tüzze napirendre és mondjon véleményt az Európai Bizottság alapjogi jelentéséről.

Az Alapjogi Charta jogerőre emelkedése a fentiekén túl egy másik fontos kötelezettséget is rótt az uniós intézményekre, a chartában foglalt jogok érvényesülését ugyanis az uniós döntéshozatal során biztosítani kell. Ez mindhárom intézmény, az Európai Bizottság, az Európai Tanács és az Európai Parlament közös felelőssége. Az intézményeknek gondoskodniuk kell azoknak a belső szabályoknak a megalkotásáról, amelyek egyértelmű keretet biztosítanak az uniós jogszabálytervezetek és az alapjogi kritériumok közötti összhang megvizsgálásához.

Ami a tagállamokat, azaz a Tanácsot illeti, első lépésként a 2011. február 24–25-i ülésükön a tagállami bel- és igazságügyi miniszterek megerősítették elkötelezettségüket a chartában foglalt elvek és jogok mellett, továbbá vállalták, hogy az Európai Tanács jogalkotási célú tevékenysége során teljes mértékben tiszteletben tartja az alapjogokat. Ezt követően a Tanácsnak az alapvető jogokkal, az uniós polgársági jogokkal és a személyek szabad mozgásával foglalkozó munkacsoportja – a miniszterek kérésére – olyan módszertani iránymutatást dolgozott ki, amely iránytűként szolgál a szakértők számára az alapjogokat érintő ügyek tárgyalásakor. Az Európai Bizottság is elfogadott egy iránymutatást arról, hogy miként fogja figyelembe venni az alapjogi szempontokat az általa készített hatásvizsgálatok során. Az Európai Parlament egyelőre nem fogadta el az alapjogok érvényre juttatására vonatkozó stratégiáját, de tervezi hasonló dokumentum napirendre vételét.

A fenti lépések hozzájárultak ahhoz, hogy az alapjogi szempontok horizontális kritériummá váljanak az EU-ban. Ezentúl minden uniós intézmény

megvizsgálja, hogy a döntéshozatali folyamatban tett javaslatai összhangban vannak-e az alapjogokkal. Ennek figyelembe vételével terjeszti tehát elő az Európai Bizottság az új uniós jogszabályokra tett javaslatait, ennek fényében fogadja el a jogszabályokat az Európai Tanács és az Európai Parlament. Ennek a gyakorlatnak akkor láthatjuk majd igazán a hasznát, amikor ezeket az eredményeket a diszkrimináció veszélyének kitett polgárok is érzékelni fogják, és a tagállamok előbb-utóbb belső működésükben is átveszik azt a szemléletet, ami uniós szinten egyre inkább gyakorlattá válik.

A Lisszaboni Szerződés értelmében az EU – mint jogi személy – köteles csatlakozni az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A csatlakozás egy újabb előrelépést jelent majd az alapjogok védelmének biztosítása terén. Ez ugyanis azt jelenti, hogy ha az Európai Unió intézményei olyan jogszabályt fogadnak el, illetve olyan döntést hoznak, ami sérti az alapjogokat, akkor a polgárok ezeket megtámadhatják a strasbourgi Emberi Jogi Bíróság előtt. A magyar elnökségnek meghatározó szerepe volt abban, hogy a tárgyalások az Európai Unió és az Európa Tanács között lényegesen előrehaladjanak, sőt a nyolcadik tárgyalási fordulót követően 2011. júniusban szakértői szinten le is záruljanak.

### *Duna Régió Stratégia*

Az Európai Unió második makro-regionális stratégiája egy hosszú egyeztetési folyamat eredményeként alakult ki, amelyben a civil társadalom is aktív szerepet játszott. A nyilvános konzultáció alatt beküldött hozzászólások és a szakmai konferenciákon elhangzott vélemények alapján az Európai Bizottság 2010. december 8-án nyilvánosságra hozta a Duna Régió Stratégiáról szóló közleményt és akciótervet. Az Európai Bizottság az utóbbi dokumentumban elismeri, a Duna régió egyik meghatározó ismertetőjegye, hogy az országhatárok mentén különböző nemzeti kisebbségek élnek, továbbá utal rá, hogy a kisebbségek számos, a határon átnyúló kapcsolatok előmozdítását célzó javaslatot fogalmaztak meg Brüsszel felé.<sup>7</sup>

Az akcióterv – prioritások felállításával és a támogatásra javasolt célterületek, illetve programok kijelölésével – kiváló keretet biztosít a tagállamoknak konkrét projektek kidolgozásához. A Tanács 2011. április 13-án következtetéseket<sup>8</sup> fogadott el a Duna Régió Stratégiáról, amelyben felszólította az érintetteket a stratégia végrehajtásának haladéktalan megkezdésére, és a magyar elnökség alatti utolsó ülésén, 2011. június 24-én az Európai Tanács is támogatásáról biztosította a kezdeményezést.<sup>9</sup> A megvalósítás szakaszába lépett stratégia célja, hogy biztosítsa a Duna-régió fejlődésének fenntarthatóságát és koherenciáját. A gazdasági és környezetvédelmi célú fejlesztések mellett önálló cselekvési területként jelenik meg a „kultúra, turizmus és emberek közötti kapcsolatok” témaköre, ami a népek békés együttélésének előmozdítása szempontjából önálló jelentőséggel bír. A Bizottság a Duna

Régió Stratégiáról szóló közleményében elismeri, hogy a Duna régió „kulturális, etnikai és természeti gazdagsága egyedülálló”.<sup>10</sup> A régió fejlődése a határon túl élő magyarság helyzetét és életkörülményeit jelentősen javíthatja, de a három „nem” elve – a stratégia nem köthet le új uniós forrásokat, nem vezethet új uniós jogszabály megalkotásához, és nem eredményezheti új uniós struktúrák kialakítását – korlátok közé szorítja a fejlesztési lehetőségeket. A Duna Stratégia révén a Duna-térség egy élhető és fejlődő régióvá válhat, miközben keretet biztosít a közösen megvalósuló, határon átívelő projektek kialakításához. Értéket teremt, valamint az együttműködés új, hatékonyabb formái előtt nyit perspektívát, elősegítve a jószomszédi kapcsolatok ápolását. A Stratégia igazi ereje abban rejlik, hogy emberközpontú és megvalósítása civil kezdeményezésekre épül.

#### *Nyugat-balkáni integráció*

A nyugat-balkáni integráció, amelynek Magyarország elkötelezett támogatója, ráirányítja a figyelmet a népek együttélésének és a kisebbségi problémák kezelésének új oldalaira is. Az uniós csatlakozás alapfeltétele az 1993-ban megfogalmazott koppenhágai kritériumoknak történő megfelelés. A politikai, gazdasági és jogharmonizációs követelmények teljesítésének azonban vannak specifikus elemei is, így a tagjelöltekkel szembeni elvárások csupán látszólag vannak kőbe vésvé, a konkrét kritériumok az Európai Bizottság éves országjelentésében, a tanácsi következtetésekből és a Stabilizációs és Társulási Tanács közös álláspontjában foglaltak szerint eltérhetnek egymástól. A tagjelölteknek már az uniós új értékeivel és célkitűzéseivel, valamint az Alapjogi Chartával bővült joganyagot kell átvenniük. A régióspecifikus problémák tükrében pedig úgy tűnik, hogy az EU a korábbinál nagyobb figyelmet fordít a diszkriminációval és a kisebbségekkel kapcsolatos követelmények teljesítésének ellenőrzésére, ami összességében az európai integráció kisebbségvédelem minimumainak fejlődéséért értelmezhető. (Erről L. a *Bővítési folyamat* című részt.)

#### *Polgári kezdeményezés*

Az Európai Parlament és az Európai Tanács 2011. február 16-án formálisan is hitelesítették az európai polgári kezdeményezésről szóló rendeletet, amelynek értelmében 2012 áprilisától legalább hét uniós tagállam összesen egymillió állampolgára kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság valamilyen, az uniós hatáskörébe tartozó kérdésben jogalkotási kezdeményezést dolgozzon ki. Az új intézmény kapcsán ki kell emelni, hogy az indítványoknak az alapszerződések végrehajtását kell célozniuk, de nem minden esetben egyértelmű, hogy ez alatt mit is értünk pontosan. A kezdeményezés mindenestre kiváló lehetőséget kínál olyan, a polgárok szintjén megfogalmazott igények becsatornázására, amelyeknek az uniós mindezidáig egyáltalán nem vagy a szükségesnél kisebb mértékben szentelt figyelmet.

### *Az Európai Bizottság 2013 utáni Kultúra Programja*

Az Európai Bizottság a 2014 és 2020 közötti többéves pénzügyi keret előkészítésének részeként már tavaly elkezdte az azonos időszakra vonatkozó, 2013 utáni Kultúra Programmal kapcsolatos igények felmérését. A nyilvános konzultációs periódus lezárult, az írásos és szóbeli véleményeket összegezték, és várható, hogy az Európai Bizottság még az ősz folyamán előterjeszti a programmal kapcsolatos javaslatát. A dokumentum különös figyelmet érdemel, hiszen már a 2007–2013-as hétéves periódusra vonatkozó program is több százmillió euró megpályázható forrást különített el a kulturális sokszínűség és közös kulturális örökségünk megerősítését célzó projektekre. Az Európai Bizottság a nyilvános konzultációt értékelő dokumentumában is hangsúlyozta, hogy milyen fontos szerepet tölt be ez a program a kulturális és nyelvi sokféleség előmozdításában.<sup>11</sup>

A kultúra kapcsán érdemes kitérni arra is, hogy az Európai Tanács 2010. november 18–19-i ülésén elfogadta a 2011–2014-ig terjedő időszakra vonatkozó kulturális munkatervét. A dokumentum munkacsoporti vitája során a belga elnökség magyar javaslatra kiegészítette az európai szomszédságpolitikával és kultúrával foglalkozó regionális szakértői munkacsoport témáit a Duna régió vizsgálatával, az Európai Örökség címmel kapcsolatos jövőbeni feladatokkal és a kulturális kifejezések sokszínűségének védelméről és előmozdításáról szóló UNESCO Egyezmény támogatásával és végrehajtásával. A munkaterven belül az első „kulturális sokszínűség, kultúrák közötti párbeszéd” prioritás kapcsán megalakult munkacsoport tevékenysége különös figyelmet érdemel.

### *A továbblépés lehetőségei*

A kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmének az unió értékei között történő megemlítése nem teremt jogalapot arra, hogy az Európai Unió kiépítse saját kisebbségvédelmi politikáját. Nem várható áttörés a jogi keretek terén, ezért a nemzeti kisebbségek védelme továbbra is kizárólagos tagállami hatáskörében marad, ahol az Európai Unió csak kiegészítő, összehangoló és támogató intézkedéseket tehet. A határon túli kisebbségek jogvédelmi helyzetében így csakis a „kis lépések” politikájával történhet előrelépés, amelynek célja bizonyos stabil hivatkozási pontok és követendő minták elismertetése.

### *Meglévő közösségi jogforrások és egyéb eszközök továbbfejlesztése*

A kis lépések politikája kiterjedhet a hatályos jogszabályok módosítására, végrehajtásuk következetesebb véghezvitelére, hatékonyabb ellenőrzésére az alábbi területeken:

- a pozitív diszkrimináció gyakorlatának elismertetése meghatározott esetekben az úgynevezett anti-diszkriminációs irányelv (2000/43. EK-irányelv) 5. cikke alapján;
- az Európai Bizottság összel várhatóan nyilvánosságra hoz egy közleményt, amelyben – a 2008-ban elfogadott 2008/913/IB kerethatározat alapján – felsorolja a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni küzdelem lehetséges jogi és egyéb eszközeit;
- a strukturális politika keretében a Kohéziós Alapból, strukturális alapokból, illetve az Európai Bizottság által meghirdetett releváns támogatási programokból igénybe vehető források hatékony felhasználásának előmozdítása;
- Európai Területi Együttműködés keretein belül lehívható források hozzáférési és felhasználási szabályainak áttekintése;
- az Európai Unió 10 éves növekedési stratégiájában (EU 2020) megfogalmazott célok mentén Közép-Európa okos, inkluzív és fenntartható fejlődése;
- a kulturális sokszínűség erősítése az Európa Unió Működéséről szóló Szerződés 167. cikke alapján;
- a bővítési folyamat során a koppenhágai politikai kritériumok folyamatos figyelemmel kísérése és betartatása;
- a fejlesztési együttműködési politika és a segélypolitika során az emberi jogok tiszteletben tartásának feltételéhez kötött támogatási politika alkalmazása.

### *Az érdekérvényesítés új lehetőségei*

#### *Nyitott koordinációs módszer*

A nyitott koordinációs módszer (OMC) az EU keretein belül alkalmazott laza, kormányközi jellegű együttműködési forma, amelyben a tagállamok önkéntes alapon vesznek részt. Az OMC lehetőséget kínál az integráció mélyítésére olyan területeken, amelyek jellemzően tagállami hatáskörbe tartoznak, így a közösségi módszer nem alkalmazható. A módszer keretein belül jogi kötőerővel bíró kötelezettségvállalások helyett iránymutatásokat fogadnak el a résztvevők, amelyeket különböző benchmarkok és indikátorok kidolgozása követ. A fő cél a jó gyakorlatok feltérképezése és átvétele, ez utóbbi kapcsán pedig a rendszeres összehasonlítás és értékelés is ösztönzőleg hat a tagállamokra. Az uniós kisebbségvédelmi rezsim előmozdításához kiváló eszközt jelent a nyitott koordinációs módszer, alkalmazására mégsem került eddig sor. Ennek legfőbb oka, hogy az OMC elindításához szükség van egy olyan uniós dokumentumra (tanácsi következtetések, iránymutatások, az Európai Tanács munkaterve egy adott szakterületen

stb.), amely „kvázi jogalapot” – valójában politikai hivatkozási alapot – teremt a mechanizmus uniós kereteken belül történő elindítására. Ilyen uniós dokumentumok a nemzeti kisebbségvédelem területén mindeközéig nem láttak napvilágot.

#### *Európai Unió Bíróságának ítélkezési gyakorlata és jogértelmező tevékenysége*

Az Európai Bíróság nemzeti kisebbségeket érintő joggyakorlata eddig csak a nyelvi kérdésekkel foglalkozott. Az uniós jog tengelyében elsősorban az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma állt, és ezért a kisebbségek számára adott nyelvi jogokat is kizárólag ebben a koordináta-rendszerben próbálta értelmezni. Az Európai Unió Bírósága arra azonban felhívta a figyelmet, hogy az emberi jogok védelmében az unió nemcsak a közösségi jogra, a nemzetközi egyezményekre, hanem a „tagállamok közös alkotmányos hagyományaira” is támaszkodhat. Az Európai Unió Bíróságának fontos szerepe lehet az EU Szerződés 2. cikkének értelmezésében is, ezért szükséges a bíróság ítélkezési és jogértelmezési gyakorlatában rejlő lehetőségek további tanulmányozása.

#### *Civil társadalom aktív részvétele az uniós konzultációkban*

Az Európai Bizottság nyitott az európai szemléletű civil kezdeményezésekre, több hónapig tartó nyilvános konzultációkat hirdet meg a jogalkotási javaslatok és stratégiai dokumentumok előkészítési fázisában, lehetőséget biztosítva ezzel a nem-kormányzati szervezeteknek és a polgároknak a szabályozási folyamat alakítására. Az Alapjogi Charta alkalmazásáról szóló éves jelentésében az Európai Bizottság azokat a hozzá beérkező leveleket is számba veszi, amelyek olyan alapjogi témájú problémákra hívják fel a figyelmet, amelyek nem esnek kívül az unió hatáskörén. 2012-ben alkalmazhatóvá válnak a polgári kezdeményezésre vonatkozó előírások, lehetővé téve ezzel az uniós polgárok számára alulról induló javaslatok megfogalmazását, illetve közvetlen támogatását. A Lisszaboni Szerződésnek köszönhetően érzékelhetően csökkent a hatalmi távolság az Európai Unióban, és az érintett civil szervezetek aktív részvétele elősegítheti a kisebbségvédelmi kérdések napirendre tűzését az Európai Unióban.

## **Konklúzió**

A tanulmány jogi és politikai szempontból vizsgálta, hogy az Európai Unió milyen új lehetőségeket nyitott, illetve nyithat meg a magyar nemzetpolitika számára. Az uniós jogi struktúra fejlődésétől még a legoptimálisabb forgatókönyv esetén sem várható, hogy rövid távon átfogó megoldást kínáljon a határon túli magyar közösségek jelenlegi problémáira, ezért a fő megállapí-

tás továbbra is az, hogy az uniós szintű fellépés nem helyettesíti a nemzetpolitika hazai cél- és eszközrendszerét.

A tanulmány nem tér ki részletesen a határon túli közösségek számára elérhető uniós források kérdésére. Ez utóbbi vonatkozással indokolt lenne intenzívebben foglalkozni, két okból is. Egyrészt azért, mert az uniós források potenciális kedvezményezettjei nem minden esetben rendelkeznek kellő információkkal az uniós finanszírozási lehetőségekről. Másrészt a következő években a fentiekben leírt törekvések és erőfeszítések egyik kézzelfogható eredménye az lehet, ha az Európai Unió további, a határon túli közösségek kulturális identitásának a megerősítését is szolgáló forrásokat bocsátana rendelkezésére.

Köszönhetően a folyamatosan változó külső környezetnek, az új kihívásoknak, új tagok felvételének, az Európai Unióban folyamatosan új szempontok, érdekek és lehetőségek jelennek meg. Az új szempontok idővel „ráépülnek” a jogalkotásra. A magyar nemzetpolitika számára ez azt jelenti, hogy Magyarország és a kárpát-medencei magyarság fellépésével fokozatosan el lehet érni, hogy a politikai igények kis lépésekkel az európai uniós jogot kedvező irányba befolyásolják a nemzetpolitika szempontjából. Célként egyrészt azt lehet megfogalmazni, hogy jelenjenek meg a magyarság különféle szempontjai az uniós döntésekben, másrészt keresni kell annak a lehetőségét, hogy a magyar közösségek igényeire uniós válaszok is szülessenek, így például az EU erejét jelentő kulturális sokszínűsége – különösen a tanulmányban kifejtett kulturális örökség védelmére fordított figyelem – megsokszorozódjon.

A kulturális sokszínűség és a multikulturalizmus megítélése gyökeres átalakuláson ment keresztül az elmúlt években, ez tetten érhető például a bevándorláshoz való viszony jelentős változásában. Egyre gyakrabban felmerül, hogy különbséget kellene tenni – jogi értelemben is – az őshonos kisebbség és a bevándorló közösség fogalma között. Egy ilyen különbségtétel új helyzetet teremtene az évszázadok óta Európában élő, az európai kultúra szerves részét képező és azt folyamatosan gazdagító őshonos közösségek számára.

## Jegyzetek

- 1 Ehhez kapcsolódóan L. ÓDOR Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés eszközei a Reformszerződésben, *Pro Minoritate*, 2007. nyár, 9–24. p., <<http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2007/ProMino07-2-02-Odor.pdf>> (letöltve: 2011. 08. 31.).
- 2 A kapcsolattartás azonban nehezebbé vált a vízumkötelezett harmadik országokkal, Magyarország schengeni belépésekor Szerbiával és Ukrajnával, ma már csak Uk-

- rajnával, tekintettel arra, hogy Magyarország a vízumok kiadásakor köteles az uniós vízumdíjat alkalmazni.
- <sup>3</sup> Pozitív fejleménynek tekinthető, hogy a 2011. február 4-i Európai Tanács ülést és a 2011. február 28-i Energia Tanács ülést követően – ahol a Tanács elfogadta az energetikai infrastruktúracsomagot, amely tartalmazza azokat a stratégiai területeket, ahol az unió szükségesnek tartja az energetikai infrastrukturális beruházásokat – elindult a Lengyelországot Magyarországgal, illetve az Adriai-tengerrel összekötő energetikai infrastrukturális terv részletes kidolgozása.
  - <sup>4</sup> Ennek lehetőségeit vizsgálta az Országgyűlés 2006-ban. L. ÓDOR Bálint (szerk.): *A területi és személyi autonómia és a kettős állampolgárság gyakorlata az Európai Unióban. Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségei (Tanulmányok)*, Országgyűlés Hivatala, 2006.
  - <sup>5</sup> Országgyűlés Nagybizottsága 2003. október 8-án az alábbi javaslatot fogadta el: „Az unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – *beleértve a nemzeti és etnikai kisebbségek jogait is* – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás és a megkülönböztetés mentesség társadalmában”.
  - <sup>6</sup> Tervezet – A tanács következtetései az Európai Unió Alapjogi Chartájának végrehajtására irányuló tanácsi intézkedésekről és kezdeményezésekről, az Európai Unió Tanácsa, 2010. május 20. A dokumentum angol nyelven elérhető: <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/EN/genaff/122181.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/122181.pdf)> (letöltve: 2011. 08. 31.).
  - <sup>7</sup> A hivatkozott rész pontosan: „One of the Danube Region’s features is that different national minorities live in the border areas. This also points to a need for easier crossings and better cooperation. Indeed, minorities have repeatedly expressed proposals aimed at improving cross-border relationships”. Duna Régió Stratégia cselekvési terve, 81. p.
  - <sup>8</sup> Általános Ügyek Tanácsának 2011. április 13-ai üléséről készült sajtóközlemény, 7-10. p., <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=PRES/11/97&format=HTML&aged=1&language=HU&guiLanguage=en>> (letöltve: 2011. 08. 31.).
  - <sup>9</sup> Európai Tanács 2011. június 23-24-i következtetések, 13. p. <[http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/HU/ec/123082.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/HU/ec/123082.pdf)> (letöltve: 2011. 08. 31.).
  - <sup>10</sup> Európai Bizottság közleménye a Duna Régió Stratégiáról, 6. p.
  - <sup>11</sup> „The programme plays a unique and crucial role in promoting and protecting Europe’s cultural and linguistic diversity” (The EU Culture Programme Post – 2013: Summary of the results of the public consultation regarding the new programme for culture, 1. p. <[http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc/culture/summary-results-consultation-culture\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/culture/our-programmes-and-actions/doc/culture/summary-results-consultation-culture_en.pdf)> (letöltve: 2011. 08. 31.).