

Ódor Bálint\*

## A NEMZETPOLITIKAI ÉRDEKÉRVÉNYESÍTÉS ESZKÖZEI A REFORMSZERZŐDÉSBN

Az Európai Unió történetének eddigi legrövidebb kormányközi konferenciáján 2007. október 19-én megszületett a politikai megállapodás a Reformszerződésről<sup>1</sup>. A mintegy hat évvel ezelőtt, az Európai Konvent 2002. február 28-i alakuló ülésével kezdődő alkotmányozási folyamat azonban csak az új szerződés ratifikációját követően tekinthető lezártnak. A tagállamok 2007. december 13-án írják alá a Reformszerződést Lisszabonban. A szerződés az ünnepélyes ceremóniának helyt adó város nevét fogja magára öltetni, hasonlóan a korábbi módosító szerződések elnevezéséhez, ezért a Reformszerződést Lisszaboni szerződésnek fogják hívni.

Az Alkotmányszerződés ratifikációjának kudarcát követően a tagállamok a korábbi célokkal ellentétben – amelyek az Unió elsődleges joganyagát egyetlen dokumentumban célozták meg összefoglalni –, visszatértek a szerződésmódosítások hagyományos rendszeréhez. A Reformszerződés hatályba lépése esetén módosítja a hatályos szerződéseket, az egyes változtatásokat vagy a korábbi Európai Közösséget létrehozó Szerződést (EK Szerződés) vagy az Európai Unióról szóló Szerződésbe (EU Szerződés) beépítve. Az egységes jogi személyiség létrehozásával és a pilérrendszer felszámolása miatt a Reformszerződés az EK Szerződés – hatályban tartása mellett – elnevezi az Európai Unió Működéséről szóló Szerződésnek, az EU Szerződés elnevezése pedig nem változik. Az Unió tehát továbbra is két szerződés alapján fog működni, de immáron egységes név alatt.

A Reformszerződés, vagy Lisszaboni szerződés ratifikációs időszaka 2007. december 14-én kezdődik meg. Továbbra sem beszélhetünk tehát hatályos új szerződésről, csupán a tagállamok által elfogadott és várhatólag ez év végéig aláírt dokumentumról. A tagállamok célja a ratifikáció 2009 elejéig történő befejezése annak érdekében, hogy a 2009. évi európai parlamenti választásokra már az új szerződés alapján kerülhessen sor.

Az új szerződés tartalmazza az Alkotmányszerződés újításainak túlnyomó többségét. Ezek közül ki kell emelni az Unió működését és hatékonyságát jelentősen ja-

vító, ugyanakkor az uniós intézmények, illetve a tagállamok közötti hatalmi erőviszonyokat újrarajzoló intézményi reformokat, a pillérrendszer megszüntetését, az egységes jogi személyiség létrehozását, az Alapjogi Charta jogi kötő erővel történő ellátását, a szabadság, biztonság és jog térségének megerősítését, valamint az Unió erőteljesebb nemzetközi fellépését lehetővé tevő intézményeket és kezdeményezéseket.

A Reformszerződés tartalmazza az Alkotmányszerződés I-2. cikkében lefektetett kisebbségi jogi passzust is, amely az Unió értékei között az Unió elsődleges jogforrásában első alkalommal jelenítette meg a kisebbségi jogokat. Bár az Alkotmány-szerződés a ratifikáció sikertelen kimenetele miatt nem lépett hatályba, a Reformszerződés átemelte az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikkébe az Alkotmány-szerződés I-2. cikkét, így a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelme továbbra is szerepel a megerősítésre váró új uniós szerződésben.

A tanulmány arra keresi a választ, hogy a Reformszerződés elfogadásával és várható megerősítésével milyen új eszközökkel bővíthet a magyar nemzetpolitika mozgásteret, illetve a magyar érdekérvényesítés új dimenziója – amelyet az uniós jog adta lehetőségek jelentenek –, milyen mértékben befolyásolhatja az egyébként tagállami hatáskörbe tartozó tagállami kisebbségi politikákat<sup>2</sup>.

### **A magyar–magyar együttműködés megváltozott körülményei az Európai Unió tagjaként**

A 2004. május 1-jei, illetve a 2007. január 1-jei bővítés következtében Magyarország, Románia, Szlovákia, Szlovénia európai uniós csatlakozásával a magyarság nagy része uniós polgárrá vált. Az európai integráció keretében történő nemzetegyesítés folyamata a négy országban élő magyar nemzetrészek számára új helyzetet teremtett, azonban az Unió a kívül maradó három országgal – Horvátországgal, Szerbiával és Ukrajnával, ha eltérő módon is, de folyamatosan szorosabbra fűzi kapcsolatait.

Egyes várakozások ellenére a közép-európai országok európai uniós tagsága automatikusan nem kínált gyógyírt azokra a nehézségekre és problémákra, amelyek a határon túli magyar közösségek kisebbségi létéből fakadnak. Az uniós mechanizmusok és politikák nem javítják automatikusan ezeknek a közösségeknek a hátrányos helyzetét.

Fontos kiemelni továbbá, hogy az uniós tagsággal nem szűntek meg az érintett országok társadalmain belüli kisebbségellenes megnyilvánulások, sőt egyes események az Unió alapértékeivel sem egyeztethetőek teljes mértékben össze, és nem vonták maguk után az Európai Unió, vagy tagállamainak fellépését az Unió értékeit képező emberi jogok ilyen jellegű megsértése ellen.

Az uniós tagság azonban számos kiaknázandó lehetőséget rejt magában, amelyek részben közvetlenül, részben közvetett formában szolgálhatják a magyar nemzetpolitika érdekérvényesítését<sup>3</sup>.

Aktív, illetve pro-aktív fellépéssel azonban számos lehetőség kínálkozik a kisebbségi létből fakadó hátrányos helyzet javításához. Mindez igaz a közösségi költségvetésből elnyerhető támogatásokra, a határok átjárhatóságára, az infrastrukturális fejlesztésekre.

Az európai uniós jogi lehetőségek vizsgálata során meg kell említeni, hogy az uniós/közösségi jog nem homogén joganyag, és „mozgásban, alakulóban” van. Folyamatosan új szempontok, érdekek és lehetőségek jelennek meg az Európai Unión belül. Az új szempontok idővel „ráépülnek” a jogalkotásra. Ezeket az új szempontokat megjeleníthetik mind az egyes tagállamok, mind az uniós intézmények. A magyar nemzetpolitika számára ez azt jelenti, hogy Magyarország és a kárpát-medencei magyarság fellépésével el lehet fokozatosan érni, hogy a politikai igények az európai jogfejlődést kedvező irányba befolyásolják a nemzetpolitika szempontjából.

Az Európai Unió tagjaként három új dimenzióval bővült ki a magyar nemzetpolitikai érdekérvényesítéseszköztára.

- a) Az európai uniós tagságnak köszönhetően a kisebbségekhez tartozó személyek és közösségek előtt is megnyílik a lehetőség, hogy kihasználják az egységes európai piac (belső piac) kínálta előnyöket, illetve a közösségi/uniós politikákban rejlő lehetőségeket. Ez utóbbi kiterjedhet a közösségi/uniós politikák új céljainak megfogalmazásához, a közép-európai sajátosságok hatékony megjelenítéséhez is a politikákban.
- b) Az európai uniós tagság elősegítheti a régi tagállamokban korábban megvalósított (tagállami hatáskörbe tartozó) kisebbségvédelmi rendelkezések (pl. autonómiaformák) megvalósítását a kelet- és közép-európai új tagállamokban. Az autonómia létesítésére vonatkozóan az Európai Unió joga nem tartalmaz rendelkezéseket, ennek szabályozását az egyes tagállamok belső jogára bízta. Ezt az önrendelkezési formát az egyes tagállamok saját belső joguk alapján, az alkotmányuk, illetve speciális statútumok révén biztosítják. Ugyanakkor ha egy országban eleve kizárják még az autonómia – illetve az autonómia bármely, már létező formájának – felvetését és megvitatását is, az ellentétes a koppenhágai (főként a demokráciát, részben a stabilitást és a kisebbségek védelmét biztosító) kritériumokkal.
- c) A kisebbségi jogokat érintő közösségi uniós szintű normaalkotás lehetősége lehetővé teszi a nemzeti kisebbségek védelmét szolgáló közösségi szintű jogforrások megalkotását.

A tanulmány a továbbiakban a harmadik lehetőséget vizsgálja. Az egységes piac, illetve a közös politikákban rejlő lehetőségekről részletes képet nyújt a Kárpát-medencei

cei Magyar Képviselők Fóruma (KMKF) által 2007. szeptember 14-én elfogadott nemzetpolitikai előterjesztés<sup>4</sup>.

Az Európai Unió jogának kisebbségi jogi vonatkozású jelenlegi forrásai, illetve a Reformszerződés vonatkozó új rendelkezései megteremthetik a kisebbségvédelem új dimenzióját a kétoldalú államközi kapcsolatok és a nemzetközi szervezetekben való fellépés mellett. Amennyiben az elkövetkező években az Unió felkarolja a kisebbségi kérdést, és konkrét, a kisebbségi közösségek életében érzékelhető előrelépés történik gyakorlati kérdéseken keresztül ezen a téren, akkor az uniós dimenzió kedvezően befolyásolhatja a tagállamok belső szabályozását is. Abban az esetben, ha az újszerű és komplex területen kedvező folyamatok indulnak be, akkor az a tagállami belső jogfejlődésre is pozitív hatást gyakorolhat.

Az Európai Unióban nem létezik homogén közösségi jogrendszer a nemzeti kisebbségvédelem területén. Ugyanez elmondható az ezen a területen működő intézmények rendszerére, együttműködésükre és tevékenységük hatékony összehangolására is. A közösségi jog ugyanakkor több olyan rendelkezést is tartalmaz, amelyek közvetetten védelmet nyújtanak a kisebbségi közösségeknek, illetve amelyekre fokozatosan felépíthetők a kisebbségek helyzetét közvetlenül érintő közösségi rendelkezések. A Reformszerződés kisebbségvédelmi szempontból további fontos rendelkezéseket tartalmaz.

### **A jelenleg hatályos közösségi jog kisebbségi szempontból releváns rendelkezései**

a) Az EU Szerződés az Unió közös alapelveit felsoroló 6. cikke, amely rögzíti, hogy *„az Unió a szabadság, demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban”*.

Egyes vélemények szerint a 6. cikkben említett emberi jogok tiszteletben tartásába beleértendő a kisebbségek megfelelő tisztelete és védelme. A 6. cikk jelentősége, hogy az ott említett közös alapelvek védelme nem korlátozódik az Unió joga által szabályozott területekre. A közös alapelvek védelme nem az egyéni sérelmek orvoslására szolgál, hanem akkor alkalmazható, ha egy tagállam politikai rendszerét, annak működését jellemző súlyos fogyatékoságok.

b) A 6. cikk további jelentősége, hogy az abban foglaltak az EU Szerződés 49. cikke értelmében az Unióhoz csatlakozni kívánó országok számára alapfeltételként szolgálnak. *„Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 6. cikk (1) bekezdésében megállapított feltételeket.”*

c) Az EU Szerződés 7. cikke, amely a 6. cikkben foglaltak megsértése vagy ennek veszélye esetére preventív és szankciós eljárást irányoz elő.

A prevenció eljárás keretében a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy a Bizottság indoklással ellátott javaslata alapján a Tanács tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket. Az ún. szankciós eljárás keretében a tagállamok egyharmada vagy a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament hozzájárulásának elnyerését követően az állam-, illetve kormányfői összetételben üléselő Tanács egyhangúlag megállapíthatja, hogy a tagállam súlyosan és tartósan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket. A Tanács ilyen megállapítás esetén minősített többséggel úgy határozhat, hogy a kérdéses tagállamnak az alapszerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggeszti, beleértve az érintett ország szavazati jogának a felfüggesztését a Tanácsban.

d) Az EK-Szerződés 13. cikke szerint a diszkrimináció megszüntetése érdekében az Európai Unió megfelelő intézkedéseket hozhat a nem-, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékonyságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére. Ennek alapján több másodlagos jogforrás született, amelyek egyrészt a foglalkoztatás terén, másrészt pedig a személyek közötti faji vagy etnikai származáson alapuló különbségtétel tiltásával kívánták biztosítani az egyenlő elbánás elvének érvényesülését, és amelyek belső jogba történő átültetése még nem fejeződött be. Ennek keretében az Európai Unió Tanácsa elfogadta a *2000/43 EK irányelvet a faji, etnikai megkülönböztetés ellen*. A köztudatban „faji irányelvként” ismertté vált jogszabály az egyenlő bánásmód elvéről, azaz a diszkrimináció tilalmáról szól, tiltva 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. 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. Az irányelv azonban nem tesz kötelezővé a tagállamok számára ilyen irányú fellépést.

e) Az EK Szerződés 151. cikke által bevezetett integrációs klauzula kötelezi a Közösséget, hogy az EU Szerződés egyéb rendelkezéseinek hatálya alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturális sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében vegye figyelembe a kulturális szempontokat.

f) Az Európai Bíróság nemzeti kisebbségeket érintő joggyakorlata eddig csak a nyelvi kérdésekkel foglalkozott. Az uniós jog tengelyében elsősorban az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma állt, s ezért a kisebbségek számára adott nyelvi jogokat is kizárólag ebben a koordináta-rendszerben próbálta értelmezni. A Bíróság arra azonban felhívta a figyelmet, hogy az emberi jogok védel-

mében az Unió nemcsak a közösségi jogra, a nemzetközi egyezményekre, hanem a „tagállamok közös alkotmányos hagyományaira” is támaszkodhat.

Az Európai Bíróságnak meghatározó szerepe lesz a jövőben a kisebbségvédelem szempontjából, hiszen a Reformszerződésnek több olyan rendelkezése van, amelyben vagy kifejezetten megjelenik a kisebbségekre való utalás, vagy közvetve ugyan, de a kisebbségek védelmét célozza. Azt azonban még nem lehet előre látni, hogy milyen irányt szab majd a Bíróság jogértelmező tevékenysége a kisebbségvédelemnek a Reformszerződés hatálybalépése esetén.

### **A Reformszerződés kisebbségi szempontból releváns rendelkezései**

Nemzetpolitikai szempontból az alkotmányozás során elért legfontosabb eredménynek a kisebbségi jogok megjelenítése tekinthető az Unió elsődleges jogforrásai között.

A Reformszerződés az EU-Szerződés 2. cikkét módosítja oly módon, hogy az Unió értékei között felsorolja a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak védelmét. Ez a rendelkezés első alkalommal az Alkotmányszerződésben jelent meg. Az Alkotmányszerződés tervezetét kidolgozó Konventben a magyar tagjai első ízben 2002. őszén javasolták, hogy a nemzeti kisebbségek jogainak védelme oly módon jusson kifejezésre a Szerződésben, hogy az 1993-ban csatlakozási feltételként megfogalmazott koppenhágai politikai kritériumok a csatlakozás után is maradjanak fenn, tehát képezzék szerves részét az Alkotmányszerződésnek. Az érvelés szerint a kritériumok beemelésével megszűnhet az Unió által alkalmazott „kettős mérce”, miszerint az Európai Unió a csatlakozni kívánó államokkal szemben szigorúbb normarendszert alkalmaz, mint a saját tagállamaival szemben<sup>5</sup>.

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 terjesztett a tagállamok elé, amely már tartalmazta a magyar kérést is.

Magyarország 2003. október 13-án levelében megküldte azt a konszenzussal elfogadott konkrét szöveges javaslatot, amelyet az Országgyűlés Európai Uniói Nagybizottsága négypárti konszenzussal fogadott el 2003. október 8-án:

#### ***1-2. cikk: Az Unió értékei***

*„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”.*

Az olasz elnökség két ponton változtatott a magyar javaslaton: egyrészt kizárta a jogok kollektív értelmezésének a lehetőségét – kisebbségi jogok helyett a kisebbségekhez tartozó személyek jogait jelölte meg –, másrészt eltörölte a magyar javaslatban szereplő nemzeti és etnikai jelzőt, és kizárólag a kisebbségi jogok formulájára szűkítette a javaslatot. Akonszenzussal elfogadott elnökségi javaslat:

***I-2. cikk: Az Unió értékei***<sup>6</sup>

*„Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékeire épül. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a diszkrimináció-mentesség, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”*<sup>7</sup>

A Reformszerződés oly módon emeli be az Alkotmányszerződés fenti újítását, hogy törli az EU Szerződés 6. cikkét, amely tartalmazza az Unió alapelveit, és helyette egy új második cikket illeszt az EU szerződésbe, amely változatlan formában átveszi az Alkotmányszerződés I-2. cikkének szövegét. Eszerint

***A Reformszerződés által felülvizsgált EU Szerződés 2. cikke***

*„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 előrelépését jelent abba az irányba, hogy a tagállamok és az EU intézményei figyelembe vegyék az Unió tagállamaiban élő kisebbségek helyzetét, jogait. 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 Uniónak és intézményeinek a szóban forgó területen való aktív fellépésre, annak ellenére, hogy kifejezett jogalkotási hatáskört nem ad a Reformszerződés egyetlen rendelkezése sem az Unió intézményeinek a kisebbségvédelem területén.

Az új 2. cikk további jelentősége, hogy a Reformszerződés hatályba lépését követően az új tagállam felvételének feltételei módosulnak. Bármely új tagállam belépé-

sének egyik előfeltételét képezi az EU-Szerződés 49. cikke alapján az Unió értékeinek (így a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak) tiszteletben tartása. Az Unió minden olyan európai állam előtt nyitva áll, amely tiszteletben tartja az EU Szerződés 2. cikkében említett értékeket, és elkötelezett azok közös érvényesítése mellett.

Az EU Szerződés 2. cikkében rögzített értékek megsértésének veszélye esetén az ún. prevenciós mechanizmus, míg megsértése esetén az ún. szankciós mechanizmus léptethető életbe. Abban az esetben, ha az Európai Tanács – a Parlament egyetértését követően – egyhangúlag megállapítja, hogy egy tagállam súlyosan és tartósan megsérti a szóban forgó alapértékeket, akár fel is függesztheti az érintett tagállamnak az Reformszerződés alkalmazásából fakadó jogait.

Az Európai Bíróságnak a Reformszerződés hatályba lépése esetén jelentős szerepe lehet az EU Szerződés 2. cikkének értelmezésében. Kedvező lenne egy olyan irányú kiterjesztő értelmezés, amely az alábbi jogokra terjed ki: védelem az erőszakos asszimilációval szemben; identitás védelme; megkülönböztetés tilalma; a pozitív diszkrimináció (abban az értelemben, amennyire az a tényleges egyenlőség eléréséhez szükséges); a kisebbségi nyelv oktatása és kisebbségi nyelven történő oktatás; kisebbségi nyelvhasználat bizonyos lehetőségei a helyi közéletben, közigazgatásban; jog a határokon átnyúló kapcsolatokra.

### **A Reformszerződés kisebbségi szempontból releváns egyéb rendelkezései**

- a) A diszkrimináció tilalma az Unió értékei között:** A Reformszerződés a kisebbségekhez tartozó személyek jogai tiszteletben tartásán túl egyéb értékekkel is gazdagítja az Unió alapelveit. Ilyen a diszkrimináció általános tilalma, amely immár az EU Szerződés 2. cikkében is megjelenik. A megkülönböztetés tilalma nem korlátozódik kizárólag az Unió által szabályozott területekre, ezért azt a tagállamoknak már nem csak az uniós politikák végrehajtásakor, hanem általános jelleggel is tiszteletben kell tartaniuk. Ennek megsértése esetén a prevenciós, illetve a szankciós eljárás alkalmazható (lásd 2c és d pont).
- b) Alapjogi Charta:** A kisebbségi jogok Unión belüli alkotmányos védelmének kiterjesztéséhez közvetettebb módon ugyan, de hozzájárul az Alapjogi Charta jogi kötelező erejének az elismerése is. A Chartának több olyan rendelkezése van, amely kifejezetten fontos a nemzeti kisebbségi közösségek számára (21. és 22. cikk). A 21. cikk a diszkrimináció tilalmát fekteti le, oly módon hogy külön említést tesz a nemzeti kisebbséghez tartozásról. Ily módon megjelenik – ha nem is egyértelműen elsődleges jogforrásnak tekinthető uniós dokumentumban – a nemzeti kisebbség fogalma.

A Reformszerződés ugyanis nem tartalmazza a Charta szövegét, és jegyzőkönyvben sem csatolják a Szerződésekhez. Egy olyan megoldás született az Európai Tanács 2007. júniusi ülésén, amely az EU Szerződés 6. cikkében egy kereszthivatkozással elismeri az Alapjogi Chartába foglalt jogokat, szabadságokat és elveket, és kimondja, hogy ezek ugyanolyan joghatással bírnak, mint a Szerződések. A Reformszerződés lefekteti továbbá, hogy a Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Unióra a Szerződésekben meghatározott hatásköreit.

A Charta 22. cikke kulturális, vallási és nyelvi sokféleség tiszteletben tartását írja elő.

***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 Chartában deklarált jogok – amelyek érvényesülését 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 Unió számára.

A Charta alkalmazása a Charta 51. cikke szerint az uniós intézmények és szervek valamennyi tevékenységére kiterjed a szubszidiaritás elvének figyelembevétele mellett: „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 Unió 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.

**c) Polgári kezdeményezés:** A Reformszerződés által felülvizsgált EU Szerződés 8b. cikkének 4. pontja alapján legalább egymillió uniós polgár kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság dolgozzon ki javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben az aláírók által a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség. Az egymillió aláírásnak több tagállamból kell összegyűlnie, erre vonatkozóan az

Európai Unió működéséről szóló szerződés 21. cikke megállapítja: „a polgári kezdeményezésekre alkalmazandó eljárásokra és feltételekre vonatkozó rendelkezéseket, ideértve azt is, hogy a kezdeményezésnek legkevesebb hány tagállam polgáraitól kell származnia, rendes jogalkotási eljárás keretében elfogadott rendeletek formájában az Európai Parlament és a Tanács állapítja meg”. Arra vonatkozóan, hogy hány tagállamból kell az aláírásokat összegyűjteni a Reformszerződés hatályba lépését követően születik tehát majd döntés.

A Reformszerződés hatályba lépése esetén arra lehet számítani, hogy nagy számú kérdésben folyamodnak majd az európai polgárok ehhez az új lehetőséghez. Nagy jelentőségű kérdésekben könnyen összegyűlhet majd az egymillió aláírás. Az új intézmény kapcsán ki kell emelni, hogy a kezdeményezéseknek a Szerződések végrehajtását kell célozniuk, azaz közvetlen módon nem irányulhatnak olyan kérdésre, amelyben az Unió semmilyen hatáskörrel nem bír. Kérdés, hogy mit értünk pontosan a Szerződés végrehajtása alatt.

### **Az érdekérvényesítés új lehetőségei**

A Reformszerződésben megjelenő kisebbségvédelmi passzus politikai értelemben áttörésként értékelhető, mivel a Reformszerződés hatályba lépése esetén az Európai Unió elsődleges joga első alkalommal teszemlítést a kisebbségi jogokról.

A kisebbségekhez tartozó személyek jogai védelmének az Unió értékei között történő megemlézése azonban nem teremt jogalapot arra, hogy az Unió kiépítse saját kisebbségvédelmi politikáját. A cikk végrehajtása, alkalmazása az Unió intézményeire és a tagállamokra marad. A bővítés tapasztalatai és a tagállamok joggyakorlata alapján megállapítható, hogy az Európa Tanács kisebbségvédelmi Keretegyezménye fontos támpont lehet ebben. Lényeges kérdés, lesz-e olyan ügy, amelynek kapcsán az Európai Bíróság a cikk értelmezésére vállalkozik majd, és milyen álláspontot alakít ki. A Reformszerződés kisebbségi jogokra való utalása egyúttal hivatkozási alapot adhat az EU-n belül és az EU politikáiban a nemzeti kisebbségek védelmének markánsabb számon kérésére. Ez különösen fontos lehet a Reformszerződés hatályba lépése esetén a bővítési politikában.

Az uniós szintű nemzeti kisebbségvédelem jövője tekintetében két pozitív forgatókönyv vázolható fel, illetőleg ezek egyes elemeinek párhuzamos megjelenése képzelhető el. A legoptimistább változat szerint hosszú távon fokozatosan külön uniós politika épülhet ki a nemzeti kisebbségvédelem terén. A másik optimista scenárió szerint nem történik változás az általános jogi keretek tekintetében, azaz a nemzeti kisebbségek védelme továbbra is a tagállamok kizárólagos hatáskörében marad, ahol az Unió csak kiegészítő, összehangoló és támogató intézkedéseket tehet. A már megkezdett „kis lépések” politikájával történhet előrelépés, ami a jelen-

leg létező jogforrások továbbvitelét jelenti. A Bíróság tevékenységével kiegészítheti – előmozdíthatja, vagy gátolhatja – a fenti két forgatókönyv megvalósítását.

### ***Meglévő közösségi jogforrások továbbvitele***

A kis lépések politikája kiterjedhet részben a már létező irányelvek és rendeletek módosítására, végrehajtásuk következetesebb véghezvitelére, hatékonyabb ellenőrzésére az alábbi területeken:

- A pozitív diszkrimináció gyakorlatának elismertetése meghatározott esetekben az ún. faji vagy diszkriminációs irányelv (2000/43. EK-irányelv 5. cikke) alapján.
- A strukturális politika keretében az Európai Strukturális Alapból igénybe vehető források adta lehetőségek kihasználása.
- A lisszaboni folyamat keretében megjelölt társadalmi befogadásra irányuló célkitűzés kibontása, konkrét elérendő célok meghatározásával.
- A kulturális sokszínűség erősítése a Reformszerződés által módosított EK Szerződés 151. cikke alapján, amely a kisebbségi nyelvek támogatásáról hozott döntéseket a jelenlegi egyhangú szavazástól eltérően minősített többségi szavazáshoz köti. (A jelenlegi gyakorlat alapján a kis nyelvek szinte nem kapnak támogatást.)
- A közös bevándorlási politika alakítása a magyar nemzetpolitika célkitűzései 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.

### ***A kisebbségi jogok katalógusának kialakítása***

A kis lépésekkel és eredményekkel, illetve az esetleges pozitív bírói joggyakorlat alapján fokozatosan el lehet jutni a kisebbségi jogok katalógusának a kialakításához (akár a Kisebbségi Keretegyezményhez hasonlóan). Ebben az esetben törekedni lehet a jó tagállami gyakorlatok cseréjének előmozdításához („exchange of best practices”).

### ***A kisebbségi kérdés horizontális szempontként való megjelenítése***

Általános célként fogalmazható meg annak elérése, hogy minden olyan területen, ahol az Unió hatáskörrel rendelkezik a jogalkotás során a Bizottság, a Tanács és az Európai Parlament törekedjen a kisebbségi jogok védelmére.

A kisebbségvédelem általános szempontként való elismertetése egy új integrációs záradék elfogadtatásával lenne elérhető. Az integrációs záradék olyan horizontális

jellegű szempontokat ölel fel, amelyeket az Uniónak jogalkotási és egyéb tevékenysége során figyelembe kell vennie, meg kell jelenítenie az összes politikájában és a politikák célkitűzéseinek megvalósítása során. Hasonló létező záradékok: egyenlőtlenségek kiküszöbölése, a férfiak és nők közötti egyenlőség előmozdítása, fogyasztóvédelmi követelmények, illetve környezetvédelmi követelmények különös tekintettel a fenntartható fejlődés előmozdítására. Ezek a záradékok egyben jogalapot is adhatnak az Uniónak önálló politika kialakítására.

A jogi alapot ehhez úgy lehet megeremteni, hogy az Európai Unió működéséről szóló szerződést (átnevezett EK-Szerződés) 8. cikkében (korábbi EK-Szerződés 3. cikk 2. bekezdés), ami az uniós politikák működésére vonatkozó általánosan alkalmazandó rendelkezéseket sorolja fel, sikerül megjeleníteni a kisebbségi jogok védelmét.

***Az Európai Unió működéséről szóló szerződés (korábbi EK-Szerződés) 8. cikke:**  
„Az Unió tevékenységeinek folytatása során törekszik az egyenlőtlenségek kiküszöbölésére, valamint a nők és férfiak közötti egyenlőség előmozdítására”.*

### ***Európai kisebbségvédelmi politika kialakítása: távlati cél***

Az uniós szintű kisebbségvédelem terén hosszú távú célként az is megfogalmazható, hogy az Unió kapjon jogalapot önálló kisebbségvédelmi politika kialakítására. A közös politika azokat az elveket és célokat foglalná magába, amelyeket minden tagállamnak tiszteletben kellene tartania és alkalmaznia kellene az országában élő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek vonatkozásában.

A Reformszerződés az Unió hatáskörgyakorlásának öt típusát különbözteti meg (átvéve az Alkotmány szerződés újításait), ezek: kizárólagos hatáskörök, megosztott hatáskörök, a támogató, összehangoló és kiegészítő területek intézkedései, illetve a gazdaság- és foglalkoztatáspolitikák összehangolása és a közös kül- és biztonságpolitika területe.

Elméleti szinten a fenti öt csoport közül a kisebbségvédelmi politikát vagy a tagállamok intézkedéseit, összehangoló vagy kiegészítések végrehajtására vonatkozó ún. leggyengébb uniós hatáskörök között, vagy a megosztott hatáskörrel rendelkező területek között lehetne megjeleníteni. Ez utóbbi csoportba tartozik többek között a közlekedés, fogyasztóvédelem, környezetvédelem, energiaügy, transzeurópai hálózatok stb. Az első csoportba a kultúra, idegenforgalom, ipar, oktatás, szakképzés, ifjúság és sport, az emberi egészség védelme és javítása, polgári védelem és az igazgatási együttműködés tartozik.

Az első esetben az Európai Unió működéséről szóló szerződés (korábbi EK-Szerződés) 4. (2) cikk módosítására lenne szükség.

***Európai Unió működéséről szóló szerződés 4. (2) cikke:***

„(2) Az Unió és a tagállamok közötti megosztott hatáskörök a következő fő területeken alkalmazandók:

- a) belső piac,
- b) a szociálpolitikának az e szerződésben meghatározott vonatkozásai,
- c) gazdasági, társadalmi és területi kohézió,
- d) mezőgazdaság és halászat, kivéve a tengeri biológiai erőforrások megőrzését,
- e) környezetvédelem;
- f) fogyasztóvédelem,
- g) közlekedés, transzeurópai hálózatok,
- i) energiaügy,
- j) a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapuló térség,
- k) a közegészségügy terén jelentkező közös biztonsági kockázatoknak az e szerződésben meghatározott vonatkozásai.”

A második esetben az Európai Unió működéséről szóló szerződés (korábbi EK- Szerződés) 6. cikk módosítására lenne szükség.

***Európai Unió működéséről szóló szerződés 6. cikke:***

„Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki:

- a) az emberi egészség védelme és javítása;
- b) ipar;
- c) kultúra;
- d) idegenforgalom;
- e) oktatás, szakképzés, ifjúság és sport;
- f) polgári védelem;
- g) igazgatási együttműködés.”

A Reformszerződés fenti két típusú felülvizsgálati javaslatát kizárólag kormányközi konferencián lehet felvetni, amire az elkövetkező 7-8 évben nagy valószínűséggel nem kerül sor. Ezért a fenti ambíciózus célkitűzés megvalósítása a tagállamok politikai egyetértése esetén is gyakorlati akadályokba ütközne.

***Megerősített együttműködés lehetőségei a nemzeti kisebbségvédelem területén***

A közeljövőben várhatóan egyre több területen indul be megerősített együttműködés a tagállamok egy részének a részvételével. Megerősített együttműködés a közösségi jog

alapelveire épülve, a közös értékek mentén, azzal a céllal jöhet létre, hogy bizonyos politikák vagy cselekvési tervek végrehajtásán keresztül előmozdítsák az Unió célkitűzéseinek megvalósítását. A közösségi jogi keretek között beinduló különböző nyitott együttműködésekben az elindításkor nem vesz részt az összes tagállam. A Reformszerződés alapján megerősített együttműködés kezdeményezéséhez legalább 9 tagállamra van szükség. A kívülmaradók később csatlakozhatnak az együttműködéshez.

Megerősített együttműködést az Unió kizárólagos hatásköre alá tartozó területektől eltekintve bármilyen kérdésben be lehet indítani. Olyan kérdésekben, ahol az Unió nem rendelkezik hatáskörrel, lehetőség nyílik az együttműködést kezdeményezni. Kisebbségvédelmi szempontból az alábbi területeken indulhat el megerősített együttműködés: belső piac; gazdasági, társadalmi és területi kohézió; fogyasztóvédelem; közlekedés; transzeurópai hálózatok; a szabadság, a biztonság és a jog érvényesülésének térsége; kultúra; idegenforgalom; oktatás, ifjúság, sport és szakképzés. További kutatás és elemzés tárgyát képezheti annak megvizsgálása, hogy a fenti területeken belül milyen konkrét kérdésekben indulhatnak el olyan megerősített együttműködések, amelyek kedvezően befolyásolhatják közép- és hosszú távon a kisebbségi közösségek helyzetét.

### ***Lehetőség a polgári kezdeményezésben***

A polgári kezdeményezéseknek két célja lehet: egyrészt javaslatot tenni az Európai Bizottság számára új jogszabályok kidolgozására, az új intézmény másrészt politikai eszközként szolgálhat egyes fontos témák tudatosítására és e témáknak az európai közvéleménnyel való megismertetésére.

\*

Az európai/közösségi szintű normaalkotás elsősorban hosszú távon kínálhat kézzelfogható eredményeket a magyarság számára. Hosszú távú cél lehet az uniós szintű kisebbségvédelmi politika kialakítása, amely jelenleg azonban nem tűnik reálisan megvalósíthatónak, továbbá az elérhető eredmények nem kínálnak megoldást rövid távon a határon túli magyar közösségek jelenlegi problémáira. Ugyanakkor az emberi jogi vonatkozású és a kisebbségi kérdés megítélését érintő politikai folyamatok kedvező alakulása esetén megfelelő távlatos tervezéssel elérhető, hogy fokozatosan egyre több olyan közösségi jogszabály, illetve intézkedés szülessen, amely megerősíti a határon túli magyarságot, és segítheti abban, hogy a szülőföldjén kedvezőbb körülmények között élhessen.

Ahhoz, hogy eredményeket lehessen elérni ezen a téren, előre felépített hosszú távú koncepció mentén tudatos fellépésre van szükség. Az egységes fellépés mellett fontos az is, hogy a magyar és a nemzetközi tudományos műhelyek, kutatóintézetek foglalkozzanak a kérdéssel.

## Felhasznált irodalom

- Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségei, Országgyűlés Hivatala, ISBN 963 8691042, Budapest, 2005.
- A területi, személyi autonómia és a kettős állampolgárság gyakorlatáról az Európai Unióban. Országgyűlés Hivatala, ISBN 963 8691042, Budapest, 2005.
- Horváth Zoltán – Ódor Bálint: *Az Európai Unió alkotmánya*, HVG-Orac 2005, Budapest
- Ódor Bálint: Magyarország érdekei és célkitűzései az Európai Unió alkotmányozó folyamatában, in: *Az Európai Alkotmány szerződés előzményei és várható hatásai*, Euration Alapítvány, Budapest 2004.

## Jegyzetek

- \* Ódor Bálint, főosztályvezető, Országgyűlés Külügyi Hivatal, EU Főosztály. A tanulmány nem az Országgyűlés álláspontját, hanem a szerző saját véleményét tükrözi.
- <sup>1</sup> A kormányközi konferencia 2007. július 23-án kezdődött az Általános és Külkapcsolatok Tanácsa tagjainak részvételével. A tárgyalások a kis számú nyitott kérdés mellett – mint pl. az ún. ioanninai kompromisszum elhelyezése a szerződésben stb. – elsősorban a 2007. júniusi Európai Tanács ülésén elfogadott mandátum rendelkezéseinek jogtechnikai megoldására szorítkozott. Állam- és kormányfői találkozóra csupán egy alkalommal került sor, a kormányközi konferencia lezárásakor.
- <sup>2</sup> A tanulmány egy 2005-ben a Pázmány Péter Katolikus Egyetemen elhangzott előadás aktualizált és továbbdolgozott változata. Korábbi változatot lásd: Ódor Bálint: Uniós eszközrendszer a nemzetpolitikai célok érvényesítéséhez, in Szubszidiaritás és szolidaritás az Európai Unióban, Agóra VI., Ocipe Magyarország és Faludi Ferenc Akadémia, Budapest, 2006.
- <sup>3</sup> Az európai uniós tagsággal megváltozott helyzetre átfogó képet nyújt dr. Szili Katalin, az Országgyűlés elnökének előterjesztése, amelyet a Kárpát-medencei Magyar Képviselők Fóruma a 2007. szeptember 14-i plenáris ülésén elfogadott. A nemzetpolitikai előterjesztés elérhető a KMKF honlapján: [www.kmkf.hu](http://www.kmkf.hu)
- <sup>4</sup> Elérhető a KMKF honlapján: [www.kmkf.hu](http://www.kmkf.hu)
- <sup>5</sup> Egyéni magyar módosító javaslatok és beadványok az Alkotmány szerződés szövegtervezetéhez a nemzeti kisebbségi jogok védelme tárgy körében:  
Balázs Péter: Article 2: [http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/Art2\\_Balazs.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/Art2_Balazs.pdf)  
Szájer József: „Unity in diversity – Proposal for the representation of national and ethnic minorities in the institutional system of the European Union Committee of National and Ethnic Minorities (CONEM)“/ „Egység a különbözőségben – Javaslat a nemzeti és etnikai kisebbségek képviselőitéről vonatkozóan az Európai Unió intézményi rendszerében (Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottsága)“, 2003 február 26. CONV 580/03, <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00580en03.pdf>  
Vastagh Pál: Article 3: [http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/3/Art3\\_Vastagh.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/3/Art3_Vastagh.pdf)  
Balázs, Szájer, MacCormick, Eckstein-Kovács, Szent-Iványi konvent tagok és póttagok közös beadványa “Respect for minorities and the European constitutional structure/Az európai alkotmányos berendezkedés és a kisebbségek védelme, 2003 március 25. CONV 639/03 <http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00639en03.pdf>  
Magyar konventtagok és mások közösen jegyzett módosító indítványa a kisebbségi jogok védelme

tárgyában, Article I-2: [http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/2\\_Art I 2 Balázs EN.pdf](http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/2_Art I 2 Balázs EN.pdf)

<sup>6</sup> Az elfogadott módosítások a szövegben vastagon vannak szedve.

<sup>7</sup> Az I-2. cikk angolul: „The Union is founded on the values of respect for human dignity, liberty, democracy, equality, the rule of law and respect for human rights, including the rights of persons belonging to minorities. These values are common to the Member States in a society in which pluralism, non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men prevail.”