

Eplényi Kata

∴ Balassi Intézet, Budapest

∴ kata.eplenyi@bbi.hu

## EGY TOVÁBBI „KIS LÉPÉS” – KISEBBSÉGEKKEL KAPCSOLATOS FEJLEMÉNYEK/ESEMÉNYEK AZ EURÓPAI INTÉZMÉNYEK BEN 2014 SORÁN

*A Further Minor Step – Minority-Related (D)events within  
the European Institutions throughout 2014*

*Još jedan „mali korak” – Događaji/razvojni rezultati u institucijama  
Evrope vezani za manjine u toku 2014*

A cikk az európai intézmények, főként az Európai Parlament (EP) és az Európai Bizottság (EB), a hagyományos nemzeti kisebbségekkel, a regionális nyelvi csoportokkal és a nemzeti közösségekkel kapcsolatos 2014-es évi fejleményeket, fontos eseményeket és „hiányzó” lépéseket foglalja össze. Mivel a 2014-es évet nem lehet elkülöníteni a 2013-astól, így ez a tanulmány másfél év történéseit követi nyomon és elemzi – többek között – az olyan kérdéseket, mint az Európai Polgári Kezdeményezés (EPK) első „eredményei”, a veszélyeztetett európai nyelvek és az Európai Unió nyelvi sokszínűségét érintő parlamenti állásfoglalás, a Kisebbségi Munkacsoport sikeres újjáalakítása és azon kihívások, amelyekkel az Európai Bizottságnak kellett szembesülnie ezen a téren. A tanulmány által vizsgált másfél évben az európai intézmények tettek ugyan néhány kisebb lépést a nemzeti kisebbségvédelem – tágan értelmezett – terén, azonban ezek közül egyiket sem szabad túl- vagy éppen alábecsülni.

*Kulcsszavak:* kisebbségvédelem, nemzeti kisebbségek, kisebbségi nyelvek, veszélyeztetett nyelvek, Kisebbségi Munkacsoport, Európai Parlament, Európai Bizottság, európai polgári kezdeményezés

### 1. BEVEZETŐ

2014-ben az ún. „posztlisszaboni korszak” ötödik éve kezdődött meg. A szakirodalom szerint a 2009-ben hatályba lépő Lisszaboni Szerződés új időszakot nyitott a kisebbségvédelem terén, hiszen kisebbségekre vonatkozó

utalás került az elsődleges uniós jogba.<sup>1</sup> A Lisszaboni Szerződés a kisebbségekhez tartozó személyek védelmét a preambulumban is kiemeli, illetve a diszkrimináció elleni küzdelem horizontális kötelezettsége mindenféle kisebbség (nemi, faji vagy származási, vallási vagy meggyőződési, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság) számára előrelépést jelent.<sup>2</sup> Ez a cikk ugyanakkor csak a hagyományos nemzeti kisebbségekre, a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélő közösségekre és azokra a közösségekre utal, amelyek önmagukat nemzeti közösségeknek<sup>3</sup> tekintik.

Közismert, hogy a kisebbségvédelem jelentős tényezővé vált a hidegháborút követő időszakban. Az Európai Tanács és az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) csakúgy, mint az Európai Unió, mind elkötelezték magukat Európa kisebbségeinek és kulturális sokszínűségének védelmére. A koppenhágai kritériumok elfogadása nagy befolyással volt az elkövetkező évekre, és megfelelő változásokat (pl. jogszabályok elfogadása) eredményezett a tagjelölt országokban.<sup>4</sup> 2004-ig ezek a kritériumok egyes esetekben igen hatékonynak bizonyultak.

Tíz évvel ezelőtt, 2004-ben, amikor tíz új ország csatlakozott az Európai Unióhoz, nagymértékben megnövekedett a nemzeti kisebbségi közösségekbe tartozó vagy regionális nyelvet beszélő európai uniós polgárok száma, azonban a nagyon általános megkülönböztetésmentességről szóló záradékon kívül a Szerződések nem tartalmaztak egyetlen sort sem, amely releváns lett volna jogaik és érdekeik hatékony védelmére, miután szülőföldjük az EU tagjává vált. 2009-ig az EU tartózkodott attól, hogy jogi hatáskörébe vonja az etnikai vagy nyelvi kisebbségeket. Ebből adódóan a Lisszaboni Szerződés elfogadása valóban jelentős változásokat hozott e tekintetben, azonban tíz évvel a csatlakozások után és öt évvel a Lisszaboni Szerződés hatályba lépése után úgy tűnik, hogy ez az új „posztlisszaboni” korszak mégsem eredményezett mérhető, gyakorlati változást, csupán apró lépéseket. A 2014-es esztendő is egy újabb ilyen apró lépésnek nevezhető.

---

<sup>1</sup> A legfontosabb utalások: Az Európai Unióról szóló Szerződés 2. és 3. cikke; Az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés 9. és 10. cikke; valamint az Alapjogi Charta 21. és 22. cikke.

<sup>2</sup> Gabriel N. Toggenburg and Karen McLaughlin, “The European Union and Minorities in 2010: a renewed commitment?”, 9 EYMI (2010), 621–624.

<sup>3</sup> Közel 50 millió ember (az Európai Unió lakosságának 10%-a) regionális vagy kisebbségi nyelvet beszél. Európában – a kontinens egészét tekintve – mintegy 330 különböző nemzetiség él, 50 millióan (7%) nemzeti kisebbségként.

<sup>4</sup> James Hughes and Gwendolyn Sasse, “Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs”, 1 JEMIE (2003), 1–30.

Thomas Benedikter egyik 2006-os tanulmányában<sup>5</sup> az EU kisebbségeket érintő tevékenységeit négy kategóriába osztotta: i) az EP elsősorban *politikai jellegű* intézkedései a kulturális sokszínűség támogatásának és a kulturális örökség megőrzésének érdekében; ii) az EB, a Tanács (és a Parlament) *funkcionális megközelítésű* intézkedései; iii) az *EU külpolitikájának* keretein belül megtett intézkedések, amelyek az EU belső szféráját nem érintik; és iv) *nem kisebbségi szakpolitikák*, amelyek mégis jelentősek a kisebbségek kérdéskörét tekintve (pl. emberi jogi irányelvek, megkülönböztetésellenes irányelvek mint horizontális kötelezettség, a romastratégia stb.). Ez a tanulmány a még mindig releváns Benedikter-féle csoportosítást követi, és tekintettel a 2014-es évre, elsősorban az első és a második kategóriára összpontosít, és csak röviden érinti a harmadikat. A negyedik csoport ebben a tanulmányban nem kap helyet. Ezt a szerkezeti felosztást a szerző saját, 2014-es évi európai parlamenti és a Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek kérdésével foglalkozó Munkacsoportban (röviden Kisebbségi Munkacsoport) szerzett tapasztalata indokolja.

## 2. EURÓPAI FEJLEMÉNYEK/ESEMÉNYEK

A tanulmány fő részében az európai intézmények közül az EP és az EB kerül részletes vizsgálat alá; továbbá azokat az eseményeket és fejleményeket összegzi, amelyek ezekhez az intézményekhez kapcsolódnak, és relevánsak a hagyományos kisebbségek és regionális nyelvi közösségek jog- és érdekvédelmének tekintetében.

### 2.1. Az Európai Parlament

Az 1980-as évektől kezdve az Európai Parlament igen intenzív szerepet vállalt a kisebbségi kérdések területén. Később, az 1990-es évek második felében, majd különösen 2004-től az Európai Parlament hozzáállása változott, aktivitása alábbhagyott. Ennek számos oka van, azonban ez a tanulmány az elkötelezettségváltás részleteit teljeskörűen nem tudja bemutatni, csak néhol tesz utalást a változásra. Első ízben az Európai Parlament legfontosabb „eszközei”, azaz az általa 2013-ban és 2014-ben elfogadott állásfoglalások kerülnek bemutatásra.

---

<sup>5</sup> In “Minorities in Europe. Legal Instruments of Minority Protection in Europe—An Overview” Bolzeno/Bozen, 30 November 2006, <<http://www.gfbv.it/3dossier/eu-min/autonomy-eu.html>>.

## 2.2. Az Európai Parlament állásfoglalásai

Az Európai Parlamentben elfogadott állásfoglalások azt tükrözik, hogy bizonyos kérdések hogyan jelennek meg az EP falain belül, és ezek a megközelítések hogyan változnak az idő folyamán. Az uniós szerződések meglehetősen gyenge jogi hatásköre ellenére, az EP már az 1980-as évek alatt számos nem kötelező érvényű állásfoglalást fogadott el ezen a téren. 1981 és 2005 között megközelítőleg húsz olyan állásfoglalás került elfogadásra, amely kizárólag – általánosságban vagy kifejezetten<sup>6</sup> – a hagyományos nemzeti és a nyelvi kisebbségek kérdéskörével foglalkozott.

Az aktív szerepvállalásnak kettős oka volt: egyrészt az EP a kisebbségekkel szembeni érzékenysége az „európai értékeket” őrző<sup>7</sup> természetéből fakad; másrészt pedig a döntéshozatali folyamatokban lévő különbségek könnyebbé tették a jelentések és az állásfoglalások elfogadását a Parlamentben, mint a Tanácsban vagy a Bizottságban. Míg a Parlamentnek egyszerű többségre van szüksége egy állásfoglalás elfogadásához, a Tanácsban egyhangú szavazattal tudnak csak bármilyen közös politikát megszavazni, a Bizottság pedig jogalap hiányában nem lép(het) fel kezdeményezőként. Ezeknek a jogilag nem kötelező érvényű parlamenti dokumentumoknak a valódi hatása és következményei nehezen megfoghatóak, az esetek többségében pedig az általánosság szintjén maradnak. Ennek ellenére mégis jelentőséggel bír, ha az EP kisebbségekre vonatkozó jelentést fogad el, azok elfogadása mindenképpen sikerként könyvelhető el, és a fenti okok nem csökkentik értékét.

A két legutóbbi, nevében közvetlenül kisebbségekre vonatkozó általános állásfoglalás 2003-ban és 2005-ben került elfogadásra. Az előbbinek az ún. Ebner-jelentés adta az alapját, amely az EP Kultúra és Oktatás Bizottsága számára készült. A Bizottság számára készült jelentést ajánlásokkal az eu-

<sup>6</sup> Az 'általános' szó itt a 'kifejezett' kisebbségvédelem kontrasztjaként szerepel; az utóbbi két aspektust takar: (1) meghatározott kisebbségre vonatkozó elfogadott állásfoglalások, intézkedések, országspecifikus ajánlások (pl. a Vajdaságra vonatkozó 2005-ös állásfoglalás, a koszovói kisebbségekre vonatkozó 1999-es állásfoglalás, vagy az albán hatóságok által elítélt görög kisebbségekre vonatkozó 1994-es állásfoglalás); és (2) csak egyféle jogot érintő elfogadott intézkedések (pl. a regionális és kevésbé használt európai nyelvekre vonatkozó 1999-es és 2001-es állásfoglalások).

<sup>7</sup> Az EP az egyetlen közvetlenül megválasztott testület a három EU-intézmény közül, amely arra hivatott, hogy képviseljen minden uniós polgárt, és védje alapvető és emberi jogait. A nemzeti küldöttségeknek köszönhetően a kisebbségi érdekek itt könnyebben megjeleníthetők európai szinten, mint a Tanács vagy a Bizottság útján. Erről lásd bővebben: Gabriel N. Toggenburg "A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (its) Minorities", 16 EIoP (2000/4), 3–4.

rópai regionális és kevésbé használt (európai kisebbségi) nyelvekről a bővítés és kulturális sokszínűség kontextusában (Report with recommendations to the Commission on European regional and lesser used languages – the languages of minorities in the EU – in the context of enlargement and cultural diversity) a plenáris ülésen szavazók több mint 90%-a megszavazta. Ez a jelentés a Nyelvi Sokszínűség és Nyelvtanulási Hivatal létrehozására szóló felhívást is tartalmazta, ahogy azt az Ebner-jelentés is ajánlotta 2003-ban.<sup>8</sup> A 2005-ös állásfoglalás a Moreas-jelentésen alapul, amely az EP Állampolgári jogok, Bel- és Igazságügyi Bizottságának készült, és amely a kisebbségvédelemről és a kibővült EU megkülönböztetés elleni politikájáról<sup>9</sup> szól. Ez az állásfoglalás tartalmazza a legfontosabb nemzeti és nyelvi kisebbségekkel kapcsolatos kérdéseket, világosan megfogalmazza a különbséget a kisebbségvédelem és a megkülönböztetésellenes politika között, továbbá kijelenti, hogy a szubszidiaritás elvén és az önkormányzatiságon alapuló döntéshozatalban való hatékony részvétel egyik leghatékonyabb módja a hagyományos kisebbségek problémakezelésének.

Ezeket követően, tehát 2005 óta az EP plenáris ülése egyetlen – szűken értelmezett – kisebbségügyi határozatot nem fogadott el, kivéve azokat, amelyek harmadik vagy tagjelölt országokra vonatkoznak. Az utóbbi tíz év folyamán az EP rendszeres, saját kezdeményezésű emberi jogokról szóló jelentésekre (részletesebben lásd a C pontban) korlátozza magát, amelyekben a nemzeti kisebbségek kérdései (néhány bekezdés erejéig) évről évre újra megjelennek. Ez tükrözi egyrészt a korábban említett hozzáállás-változást az EP részéről, másrészt pedig az európai kisebbségi irányítási rendszer holtpontját.

(a) A Legkisebb Közös Nevező: Veszélyeztetett Nyelvek

A 2013-as év áttörést hozott, ha a 2005 óta tartó – határozat nélküli – időszakot nézzük, ugyanakkor csak a veszélyeztetett nyelvek szempontjából. A veszélyeztetett európai nyelvekről és az Európai Unió nyelvi sokszínűségéről 2013 szeptemberében elfogadott határozatot a parlamenti képviselők

---

<sup>8</sup> A jelentés és az állásfoglalás az EP honlapján megtalálható: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A5-2003-0271+0+DOC+XML+V0//EN>>.

<sup>9</sup> A jelentés és az állásfoglalás az EP honlapján megtalálható: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P6TA2005-0228&language=EN&ri ng=A6-2005-0140>>.

nagy sikernek tekintették.<sup>10</sup> A határozat alapja egy saját kezdeményezésű jelentés<sup>11</sup>, melynek előadója a korzikai Francois Alfonsi képviselő (Zöldek/Európai Szabad Szövetség), a Kisebbségi Munkacsoport alelnöke volt. Az Alfonsi-jelentést a Kulturális és Oktatási Bizottság egyhangúan elfogadta, a határozatot pedig a képviselők meghatározó többsége (több mint 90%) támogatta a plenáris ülésen. A jelentés inkább politikai, mint jogi következményekkel jár. Látható, hogy majd egy évtizeddel az utolsó kisebbségi határozatot követően a veszélyeztetett és kevésbé használt nyelvek témaköre lett az a legkisebb közös nevező, amelynek kapcsán a képviselők és az Elnökök Értekezlete<sup>12</sup> meg tudtak egyezni, és így önálló kezdeményezésű jelentésen alapuló parlamenti határozat születhetett. A jelentés sikeres elfogadásához a Kisebbségi Munkacsoport munkája is nagyban hozzájárult.

A határozat többek között kitér az európai és a nemzeti szintű konkrét politikai lépések fontosságára a veszélyeztetett nyelvek védelmének és támogatásának, valamint e kulturális örökség továbbításának ügyében. A jelentés sajnálatosnak tartja az utóbbi évtizedben tapasztalt drasztikus csökkentést a nyelvi sokszínűség támogatására fordított uniós finanszírozásban. Többek között támogatja ezeknek a nyelveknek korai életkortól való tanításának és tanulásának megerősítését, a revitalizációs politikát, emlékeztet a digitalizáció és az új médiák előnyeire, valamint erősebb uniós támogatást és kiegészítő finanszírozást kér az európai kis nyelvi közösségek<sup>13</sup> támogatására.

Senki sem kérdőjelezi meg, hogy ez a jelentés közvetlenül az európai nyelvi kisebbségekre vonatkozik, azonban ennek ellenére a szöveg nem említi a „kisebbség” szót azonkívül, hogy utal a már meglévő kisebbségi jogszabályi eszközökre, mint például a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek

---

<sup>10</sup> A jelentés és az állásfoglalás az EP honlapján megtalálható: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2013-0350&language=EN&ring=A7-2013-0239>; valamint a folyamat: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/2007\(INI\)&l=en#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2013/2007(INI)&l=en#tab-0).

<sup>11</sup> Minden bizottságnak megvan az évi kvótája a saját kezdeményezésű jelentések (INI) elfogadására. Általában politikai harc előz meg minden egyes INI-jelentés megszavazását az adott bizottságban.

<sup>12</sup> Az Elnökök Értekezletét a Parlament elnöke és a politikai képviselőcsoportok elnökei alkotják, feladata a parlamenti menetrend és a plenáris ülések napirendjének előkészítése. Bővebben lásd: <http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/en/20150201PVL00010/Organisation-and-rules>.

<sup>13</sup> Francois Alfonsi, “Alfonsi calls for joint effort on language diversity” 23 April 2013: <http://www.greens-efa.eu/fr/alfonsi-calls-for-joint-effort-on-language-diversity-9968.html>.

Európai Chartája. A 2013 márciusában tartott szakbizottsági ülésen<sup>14</sup> a szakbizottság elnöke világosan kimondta, hogy „ez a jelentés nem a kisebbségi nyelvekről szól”, hanem a veszélyeztetett és kevésbé használt nyelvekről.

Függetlenül attól, hogy a jelentés direkt módon nem tesz említést kisebbségi nyelvekről, elfogadása mégis sikernek számít. Ez az intézkedés ugyanúgy, mint az 1980-as és 1990-es évek során elfogadott határozatok, tükrözi a nyelvi sokszínűség és kisebbségi nyelvek védelmének támogatására történő kitartó erőfeszítést, továbbá a Parlament magas szintű érdeklődését a nyelvi sokszínűség kérdése iránt.<sup>15</sup> Ez az érdeklődés abból adódik, hogy a nyelvi sokszínűség része a közös kulturális örökségnek, és minden jelenleg beszélt nyelv része kellene hogy legyen a közös kulturális jövőnek is.<sup>16</sup> Azonban ez az állásfoglalás, ahogy azt Benedikter leszögezi, inkább politikai jellegű, és sajnos nem hoz gyakorlati vagy funkcionális eredményeket. Az Európai Bizottság reakciója erre a 2013 decemberében elfogadott jelentésre kitérő volt; azt állították, hogy „a Bizottság nem alakíthat ki saját politikát a veszélyeztetett nyelvek védelmére”.<sup>17</sup> Ez azt bizonyítja, hogy a Bizottság nem szívesen foglalkozik most a veszélyeztetett nyelvek – mérhető és funkcionális – védelmével és támogatásával, holott az az 1980-as évek végén kezdeményezőként lépett fel ezen a területen (Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodájának [EBLUL] létrehozása 1982-ben és a Mercator Hálózat kialakítása 1987-ben).<sup>18</sup>

Még ha a Bizottság továbbra is meglehetősen inaktív maradt, az állásfoglalás eljutott más, EP-en kívüli szereplőkhöz, és fontos referencia- vagy kezdőponttá vált a kérdéssel foglalkozó civil szervezetek számára. A Nyelvi Sok-

---

<sup>14</sup> A videofelvétel itt tekinthető meg: <<http://www.europarl.europa.eu/ep-live/en/committees/video?event=20130320-1500-COMMITTEE-CULT>>.

<sup>15</sup> European Roadmap for Linguistic Diversity – Towards a new approach on languages as part of the European Agenda 2020 by NPLD, February 2014, 17.

<sup>16</sup> Video, *op.cit.* note 16.

<sup>17</sup> A Bizottság válasza a plenárison elfogadott szövegre letölthető: (hivatkozás: SP(2013)816) <[http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?referece=2013/2007\(INI\)&l=en#tab-0](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?referece=2013/2007(INI)&l=en#tab-0)>.

<sup>18</sup> Mercator Memorandum on EU Support to Regional and Minority Languages (RML) from 2014, <[http://www.mercator-research.eu/fileadmin/mercator/about\\_pdf/Mercator\\_Memorandum\\_EU\\_Support\\_to\\_RMLs.pdf](http://www.mercator-research.eu/fileadmin/mercator/about_pdf/Mercator_Memorandum_EU_Support_to_RMLs.pdf)>.

színűségért Hálózat (NPLD)<sup>19</sup> például a nyelvi sokszínűség védelméről szóló ütemterv törekvéseit ezen állásfoglalás pontjaira alapozta. 2013-ban a Finn Nemzeti Nyelvek Stratégiája (2012-ben<sup>20</sup> fogadta el a finn törvényhozás), valamint a veszélyeztetett nyelvekről szóló állásfoglalás alapján, az NPLD kezdeményezte egy úgynevezett „nyelvi sokszínűségi ütemterv” elfogadását az európai intézmények részére, és számos olyan ajánlást tett a Bizottság és a Tanács részére, amely abban támogatná őket, hogy az európai nyelvekkel méltányos módon tudjanak foglalkozni. Az ütemterv 2015 februárjában került konzultációra az EP-ben, ahol bemutatták a Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek kérdésével foglalkozó Frakcióközi Munkacsoportnak is, amellyel az NPLD évek óta szorosan együttműködik.

A Nyelvi Sokszínűségért Hálózat célja a nyelvek és a nyelvi sokszínűség új jövőképeinek felvázolása az Európai Unióban. Célja, hogy erősítse az Európai Unió elkötelezettségét a nyelvi sokszínűség iránt, és annak biztosítása, hogy minden Európában beszélt nyelv közös vagyonnak számítsa, amelyet támogatni és népszerűsíteni kell. Az Ütemterv egy jól felépített tervet mutat be, amely biztosítaná az európai nyelvek túlélését és boldogulását.<sup>21</sup> A Hálózat körüli munka tökéletesen illusztrálja azt, hogy ha a megfelelő szereplők – egy hálózat, parlamenti csoport, föderális unió vagy bármely más, kisebbségvédelemmel foglalkozó szervezet – összekapcsolódnak és együttműködnek, azzal egymás törekvéseit is fokozzák.

Mindent összevetve, kisebbségi szempontból a veszélyeztetett nyelvekről szóló állásfoglalás elfogadása az év sikerének számított, és fontos hivatkozási ponttá vált mind az EP, mind a Kisebbségi Munkacsoport tagjai számára. Ugyanakkor – sajnálatos módon – jelzi, hogy mennyire (nem) nyi-

<sup>19</sup> Az NPLD egy európai szintű hálózat, amely az alkotmányos, regionális és kis államnyelvek (CRSS) nyelvpolitika és tervezése területén működik, és célja, hogy felhívja a figyelmet a nyelvi sokszínűség fontosságára Európában. A hálózat az Európai Bizottság támogatásával jött létre, és jelenleg az Egész életen át tartó tanulás többoldalú hálózati program finanszírozza. Az NPLD szorosan együttműködik a Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek kérdésével foglalkozó Frakcióközi Munkacsoporttal, valamint az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójával (FUEN) is. Bővebben lásd: <[www.npld.eu](http://www.npld.eu)>.

<sup>20</sup> A Finn Nemzeti Nyelvek Stratégiája a Katainen Miniszterelnöki Kormányzati Program egyik kiemelt projektje. A finn államnyelvekre (finn és svéd) összpontosít, és ez az első kormányzati nyelvstratégia. A teljes dokumentumot lásd: <[http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/perusoikeudetjademokrati/a/6F3CYgZBf/Kansalliskielistrategia\\_engl.pdf](http://oikeusministerio.fi/material/attachments/om/toiminta/perusoikeudetjademokrati/a/6F3CYgZBf/Kansalliskielistrategia_engl.pdf)>.

<sup>21</sup> A megnyitó esemény előzeteséről lásd bővebben: <<https://www.fuen.org/hu/hirek/single/article/fuen-supports-the-european-roadmap-for-linguistic-diversity-by-npld/>>; és <<http://www.ideasforeurope.eu/news/launch-of-the-european-roadmap-for-linguistic-diversity/>>.

tott most az Európai Parlament ennél mélyebben foglalkozni kisebbségeket érintő kérdésekkel.

(b) A hagyományos nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmét érintő határozattervezet

A veszélyeztetett nyelvekről szóló határozat sikere nyomán, illetve a 2014-es parlamenti választások közeledtére is alapozva, a Kisebbségi Munkacsoportban részt vevő képviselők 2014 januárjában benyújtottak egy ún. „írásbeli kérdést” (vitával egybekötött szóbeli válaszra<sup>22</sup>) a Parlament vezetőségéhez, az Elnökök Értekezletéhez, remélve, hogy egy esetleges vita keretében a Bizottság választ ad a felvetett kérdésekre. Az írásbeli kérdés bevezetője szerint a „hagyományos nemzeti és nyelvi kisebbségek és azok nyelvének védelme létfontosságú kihívások az EU számára, annak stabilitása, biztonsága, jóléte, belső és külső legitimitása, kulturális és nyelvi sokszínűsége és hitelessége érdekében.”<sup>23</sup> Emellett öt rövid kérdést<sup>24</sup> tesz fel közvetlenül a Bizottságnak. (Ezeket a kérdéseket egy vita formájában kellene megválaszolnia a Bizottságnak egy plenáris ülés keretében.) A képviselők, akik ezeket a kérdéseket kezdeményezték, máris megfogalmazták, szövegezték magát az állásfoglalás-tervezetet is, annak reményében, hogy a plenáris vita végén erről szavazni fognak. A részletes állásfoglalás-tervezetet hat politikai csoport több mint 30 képviselője aláírta, ami okot adott a reményre. Annak ellenére, hogy a politikai csoportok többsége támogatását ígérte 2014 januárjában, az Elnökök Értekezlete végül nem támogatta a kezdeményezést, így nem került az EP utolsó plenáris üléseinek napirendjére a hagyományos nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmének kérdése.

<sup>22</sup> Az EP 7. ülészak Eljárási szabályzatának 115-ös szabálya alapján. Ez olyan politikai kérdések eszköze, amelyek nem tartoznak az EP jogi hatáskörébe, és amelyet bizonyos politikai csoport vagy képviselőcsoport használhat a Bizottság vagy a Tanács részvételével történő plenáris vita kezdeményezésére.

<sup>23</sup> Ez a dokumentum online nem elérhető. Gál Kinga is aláírta a kérdést, így annak szövege rajta keresztül elérhető.

<sup>24</sup> Összesen öt kérdés fogalmazódott meg: 1) A koppenhágai kritériumok tiszteletben tartása a kisebbségi jogok tekintetében miért kötelező a tagjelölt országok esetében, és miért nem kötelezőek az EU tagállamai számára?; 2) Mikorra tervezi az Európai Bizottság egy Európai Kerethatározat kidolgozását a nemzeti kisebbségek [...] védelmére (hasonlóan a romastratégiához)?; 3) Hogyan tudná a Bizottság növelni a regionális és kisebbségi nyelvek támogatását a többnyelvűségi politikájában?; 4) A Bizottság egyetért-e azzal, hogy a kisebbségvédelem felügyelete a tagállamokban és a tagjelölt országokban prioritást kellene, hogy élvezzen az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének munkájában?; 5) Egyetért-e a Bizottság azzal, hogy az e területen működő civil szervezetek munkájának működési költségét ugyanúgy támogatnia kellene, mint ahogy a romákat érintő kezdeményezéseket teszi?

Így a Kisebbségi Munkacsoport képviselői úgy döntöttek, hogy utolsó ülésükön, a 7. ülészak utolsó plenáris hetében, 2014 áprilisában Strasbourgban kiáltványként elfogadják az állásfoglalás-tervezet rövidebb verzióját, a munkacsoport nyilatkozataként. Az ún. Strasbourg-kiáltvány a nemzeti kisebbségek és nyelvek védelméről az Európai Unió keretén belül<sup>25</sup> a kisebbségi nyelvek és kultúrák szisztematikus európai megközelítésének szükségessége mellett érvel, a fő problématerületekre összpontosít, és a romastratégiához hasonló, EU-kezdemenyezésű nemzeti és nyelvi kisebbségi keretstratégiát javasol. A kiáltvány javasolja, hogy az átfogó és jogilag kötelező érvényű EU-kisebbségek, regionális nyelvi csoportok és alkotmányos régiók védelmi rendszerének elfogadását egy működést ellenőrző mechanizmus is kísérelje. Emellett a szöveg összegyűjti a legfontosabb érveket a hagyományos kisebbségek, az etnikai kisebbségek és az új kisebbségek megkülönböztetésére, valamint pozitív intézkedéseket és a bevált gyakorlatok cseréjét kéri. Ez a Kiáltvány nem is tekinthető hivatalos EP-véleménynek, elfogadása mégis szimbolikus jelleggel bír; ugyanúgy, ahogy egy hivatalos EP-állásfoglalás elfogadásának hiánya is.

A 7. parlamenti ülészak ideje alatt az Alfonsi-jelentés megvitatása mellett a másik (és egyben egyetlen) kisebbségi témakörben plenáris vitára bocsátott ügy 2009 novemberében került napirendre a szlovák államnyelvtörvény elfogadását követően. Annak ellenére, hogy a vita alapját képező írásbeli kérdés csak a diszkrimináló nyelvtörvényre vonatkozott, a megtartott vita témája már általános jellegű volt (címe: „a kisebbségi nyelvek használata az európai kulturális örökség keretein belül”). A vitának nemcsak a kontextusa és az elnevezése változott meg a plenáris ülésre kerülés idejére, de a vitát követő állásfoglalás elfogadásának ténye is, így végül nem született parlamenti állásfoglalás az ügyben, noha egy ilyen dokumentum néhány általános célt és célkitűzést egyértelművé tehetett volna az uniós kisebbségi nyelvek tekintetében.

### (c) Állásfoglalás az emberi és alapvető jogokról 2014-ben

Az EP plenáris ülése minden évben elfogad egy-egy határozatot az „alapvető jogok helyzetéről az Európai Unióban”, valamint „az emberi jogok helyzetéről a világban” címmel készült ún. éves jelentésekre alapozva.<sup>26</sup> Az előbbi jelentéseket az Állampolgári jogok, Bel- és Igazságügyi Bizottság

<sup>25</sup> Elérhető a: <<http://en.efhr.eu/2014/05/05/the-strasbourg-manifesto/>> vagy: <[http://sznt.sic.hu/en/index.php?option=com\\_content&view=article&catid=17%3Anemzetkozei-dokumentumok&id=291%3Athe-strasbourg-manifesto&Itemid=23&lang=en](http://sznt.sic.hu/en/index.php?option=com_content&view=article&catid=17%3Anemzetkozei-dokumentumok&id=291%3Athe-strasbourg-manifesto&Itemid=23&lang=en)>.

<sup>26</sup> Az évi jelentések/állásfoglalások visszamenőleg kerülnek elfogadásra, és az előző egy, kettő vagy néha több évre vonatkoznak.

(LIBE) készíti, és csak a tagországokra vonatkozik, míg az utóbbiak tervezetét a Külügyi Bizottság Emberjogi Albizottsága készíti elő kifejezetten harmadik országokra vonatkoztatva.

A 2012-es évre vonatkozó alapvető jogokról szóló jelentés<sup>27</sup>, amelyet 2014 februárjában fogadtak el, három bekezdést is (56, 57 és 58) tartalmaz, amelyek „nemzeti vagy etnikai, vallási vagy nyelvi kisebbséghez tartozó személyekre” utalnak, köszönhetően azoknak a módosításoknak, amelyeket a nemzeti kisebbségi háttérrel rendelkező képviselőtársakkal együtt kezdeményeztünk. A jelentés legfontosabb mondatai a következők: „megítélése szerint az olyan kisebbségeknek sajátos igényeik vannak, amelyek különböznek más kisebbségi csoportokétól”, és „megítélése szerint nem létezik egyetlen megoldás minden tagállamra vonatkozóan az ilyen kisebbségek helyzetének javulására [...]”; valamint felszólítja a tagállamokat megfelelő intézkedések elfogadására a hatékony egyenlőség támogatásának érdekében. Továbbá „felszólítja a Bizottságot, hogy hozzon létre egy politikai szabványt a nemzeti kisebbségek védelmére, beleértve az őshonos, hagyományos etnikai és nyelvi kisebbségi közösségeket, szem előtt tartva, hogy ők az EU lakosságának több mint 10%-át alkotják, a kettős mérce alkalmazásának elkerülése érdekében, amely különbséget tesz a tagjelölt országok és a tagállamok között”.

Az éppen aktuális éves „emberi jogok helyzete a világban” (EU-n kívüli országok) jelentés (amely 2013-ra vonatkozott) csak 2015 elején került elfogadásra.<sup>28</sup> Az előző évekbeli jelentésekkel összehasonlítva, egy kicsit kisebb jelentőséggel bír a hagyományos vagy nyelvi kisebbségi közösségekre vagy az őshonos kisebbségek tekintetében (166. és 182. bekezdés). Azonban bizonyos országok vallási kisebbségi közösségei nagyobb mértékben szerepelnek a jelentésben (129. és 131. bekezdés).

Ezen jelentések egyébként rendszerint kitérnek a nemzeti kisebbségi kérdéskörre 2-3 paragrafus erejéig, tehát e tekintetben 2014-ben csupán az éves „szintet” hozták, többet vagy terjedelmesebbet nem igazán.

(d) Tagjelölt országokkal kapcsolatos jelentések és állásfoglalások 2014-ben

<sup>27</sup> Az EP 2014 februárjában elfogadott, a 2012-es évre vonatkozó alapvető jogi állásfoglalása: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0173&language=EN&ring=A7-2014-0051>>.

<sup>28</sup> Az EP 2013-ra vonatkozó állásfoglalása az emberi jogokról 2015 márciusában került elfogadásra, lásd: <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2015-0076+0+DOC+XML+V0//EN>>.

Az előzőekben már utaltunk rá, hogy az EU bővítési politikája – a koppenhágai kritériumoknak köszönhetően – erős(ebb) kisebbségi vonatkozásokat tartalmaz. Ez a rövid rész csak egy vonatkozó példát mutat be az ún. országjelentések kapcsán. Mivel a szerzők az utóbbi öt évben óriási munkát fektettek ebbe a kérdésbe Szerbia vonatkozásában, ez lesz az a példa, amely azt hivatott bizonyítani, hogy az Unió a tagjelölt országokban élő kisebbségek védelme iránt még mindig elkötelezett.

A tagjelölt országokról, az országban történt előrelépésekről az EP minden évben jelentést fogad el az adott ország számára meghatározott státus, haladás, változások és feladatokkal kapcsolatban. A jelentésben szereplő javaslatokat a tárgyalások következő szakaszában ildomos figyelembe venni. Szerbia esetében ezek a jelentések általában megfelelően tükrözik mind az előrehaladást, mind a hiányosságokat a nemzeti kisebbségi közösségek és azok jogainak védelmi kérdésében, főként Vajdaság tekintetében, ahol hagyományosan hat különböző nemzetiség él egymás mellett. A legutóbbi országjelentésnek<sup>29</sup> csakúgy, mint a korábbiaknak, a főbb irányvonalai a megkülönböztetésmentesség és a kisebbségvédelmi megközelítés, így a nemzeti kisebbségek jogainak védelme számos alkalommal különböző kontextusban is megjelenik (a Vajdasági Autonóm Tartomány kompetenciái, a nemzeti kisebbségi tanácsok rendszere, a helyi önkormányzatok nyelvhasználat, oktatás, ingatlanok visszaszolgáltatása, kisebbségi nyelvű média stb.). Ezek az EP-állásfoglalások relevánsak az Európai Bizottság részére is, mivel a mindig októberben esedékes évi jelentéseiket az EP határozataira alapozzák, és a kidolgozott részletek figyelembevételével készítik el saját javaslatukat. Az utóbbi években néhány szerb törvényt ezen felvetések alapján módosítani kellett.

Az EP jelentései tehát hűen tükrözik azt a tényt, hogy a nemzeti kisebbségekkel kapcsolatos kérdések a bővítési folyamat során reflektorfénybe kerülnek. Sok esetben ezek az erőfeszítések pozitív változást, törvények finomítását és új intézmények felállítását eredményezik, továbbá változó hozzáállást is várnak a tagjelölt országok részéről. Így a gyakorlat azt mutatja, hogy EU-szinten a csatlakozási folyamat a kisebbségi érdekek érvényesítésének leghatékonyabb időszak.

Azokban a korábbi tapasztalatok szerint megállapítható, hogy miután a megfigyelési folyamat véget ér, és elérkezik a csatlakozás pillanata, az uniós, közösségi kiállítás, a kisebbségek védelmét érintő támogatás nem auto-

---

<sup>29</sup> A 2014 januárjában elfogadott EP-állásfoglalás a Szerbiára vonatkozó 2013-as előrehaladási jelentésről (2013/2880(RSP): <<http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0039&language=EN&ring=B7-2014-0006>>.

matizmus, sőt.<sup>30</sup> Pont ezért is válik olyan fontossá, hogy milyen kérdések, problémák és ügyek kerülnek a bővítés során az Európai Parlament határozataiba.

### 2.3. 2014, a választások éve

2014. május 22-e és 26-a között EP-választások zajlottak a tagállamokban. Ennek eredményeképpen a 8. parlamenti ciklusban a közvetlenül képviselt nemzeti kisebbségek, regionális nyelvi közösségek vagy autonóm régiók száma megnövekedett a korábbi ciklusokhoz képest, az ezen régiókból érkező megnövekedett számú képviselőknek köszönhetően. Ez a kisebbségi kérdés fontosságát jelzi és azt is, hogy e területen van elvárás az Unió felé. Az EP-választások eredménye és az EP összetétele befolyásolni fogja a következő öt év során elfogadásra kerülő állásfoglalások és jelentések tartalmát, és feltehetően a kisebbségi közösségek képviselői megpróbálják az általuk képviselt közösségek jogait és aggályait képviselni, azokért határozottan fellépni.

### 2.4. A Kisebbségi Munkacsoport<sup>31</sup> újraalapítása

A Kisebbségi Munkacsoport<sup>32</sup> 1983 óta működik az Európai Parlamentben. Munkájának első időszakában kizárólag a kisebbségi nyelveknek és kultúráknak szentelt figyelmet, később (főleg a 2004-es bővítést követően) pedig a hagyományos kisebbségeknek és nyelvi közösségeknek is. A Ki-

<sup>30</sup> A Strasbourgi Kiáltványban (részletesebben lásd később, a 3. rész, H pontban).

<sup>31</sup> A Munkacsoport hivatalos neve angolul Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages. Ennek magyar fordítása: Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek Munkacsoportja. A magyar sajtóban és szakirodalomban ugyanakkor a Kisebbségi Munkacsoport elnevezés honosodott meg.

<sup>32</sup> A munkacsoportok nem hivatalos parlamenti szervek. Bármely frakcióhoz vagy bizottsághoz tartozó képviselők alakíthatnak munkacsoportot különböző témákban való informális véleménycsere, valamint a képviselők és a civil társadalom közötti kapcsolat előmozdítása céljából. A munkacsoportokra az EP belső szabályai érvényesek, amelyek meghatározzák a működési szabályokat és a szigorú feltételeket, amelyek alapján a munkaközösségek minden parlamenti ciklus elején (újra)megalakulhatnak. Az EP vonatkozó belső szabályát az Elnökök Értekezlete 1999. december 16-án fogadta el (megerősítve 2004. május 3-án és módosítva 2008. február 14-én és 2012. április 12-én). A szabályok szövegét lásd: <[http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/Rule\\_ConferenceofPresident\\_19991216\\_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/pdf/intergroupes/Rule_ConferenceofPresident_19991216_en.pdf)> és az Eljárási Szabályzat releváns 34. szabálya:

<<http://www.europarl.europa.eu/sides/getLastRules.do?language=EN&reference=RULE-034>>.

sebbségi Munkacsoport mindig a legaktívabbak közé tartozott, mind a havi rendszeres üléseivel, mind a Brüsszelben és Strasbourgban rendezett konferenciáival és meghallgatásaival.

2004-ben a kibővült Unióba olyan államok is kerültek, amelyeknek nagy és öntudatos nemzeti kisebbségi közösségei voltak, ami a nemzeti kisebbségek védelmének új lendületet adott. Így a képviselők erőteljesen dolgoztak a Munkacsoport témakörének kiszélesítésén. A neve 2004-ben változott Hagyományos Nemzeti Kisebbségek, Alkotmányos Régiók és Regionális Nyelvek Munkacsoportra, tükrözve a bővítést, jelezve a nemzeti kisebbségvédelem szélesebb területét és felismerve az alkotmányos régiók jogvédelmének fontosságát is. 2009-ben is újra megalakult a Munkacsoport, akkor Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Nyelvek néven. Társelnökké Gál Kingát (EPP) és Carl Haglundot (ALDE) választották. Addigra 5 politikai csoport és 14 ország képviselői alkották a Munkacsoportot, és több mint tizen képviseltek közvetlenül uniós nemzeti vagy nyelvi kisebbségi csoportokat.

A 2014-es parlamenti választást követő újjáalakulás után 21 tagállam 6 politikai csoportjának és 15 különböző hagyományos vagy nyelvi kisebbségi csoportjának vagy nemzeti közösségének<sup>33</sup> 65 képviselője jelentkezett be a munkacsoportba. Az aktív képviselők száma a fentiekkel megegyezik, míg a közvetlenül nemzeti kisebbségeket, regionális nyelvi közösségeket vagy autonóm régiókat képviselők száma megnövekedett a 2014-es választások következtében.

A hatékonyabb európai kisebbségvédelemben érdekelt, 2014 nyarán újonnan megválasztott és újraválasztott képviselők közösen írtak levelet az Európai Bizottság elnökének, Jean-Claude Junckernek, amelyben üdvözölték az alapvető jogokkal foglalkozó Bizottságon belüli portfólió (újra)létrehozásának szándékát. Ebben a levélben a képviselők jogalapú megközelítés mellett érveltek azon problémák és aggályok megoldásában, amelyekkel a nemzeti kisebbségek és regionális nyelvek szembesülnek. Emellett a képviselők portfólión belüli, nemzeti kisebbségekkel, alkotmányos régiókkal és regionális nyelvekkel foglalkozó speciális tisztviselő kinevezését kérték. Mind ez idáig ilyen tisztviselő nem került kijelölésre.

A Kisebbségi Munkacsoport újraalapításának szimbolikus jelentősége is van, és többet jelent, mint csak az egy témában érdekelt képviselők gyüleke-

---

<sup>33</sup> Ezek a következők: a fríz közösség Hollandiában; a számi közösség Finnországban; a szlovén közösség Ausztriában; a szlovákiai, romániai, szerbiai és ukrainai magyar közösség; a lengyel közösség Litvániában; az orosz nyelvű közösség Észtországban és Lettországban; a török közösség Bulgáriában; a svéd nyelvű finnek; Dél-Tirol; Schleswig-Holstein; Wales; a katalánok és a baszkok.

zete. Azt mutatja, hogy ezen közösségek aggályai még mindig megoldásra várnak. A Munkacsoporton keresztül a nemzeti és nyelvi kisebbségi közösségek hangját jobban lehet halla(t)ni, a kisebbségi kérdések tudatosítása és megismertetése érdekében folyamatos fórumként szolgál a hagyományos kisebbségeket, nemzeti közösségeket és nyelveket érintő eszmecserehez, helyzetelemzéshez és jövőképhez, és egyben politikai csoportok, európai intézmények, civil szervezetek és kisebbségi képviselők EP-en belüli találkozási pontjaként is szolgál. A Munkacsoportnak továbbra is célja marad a nemzeti és nyelvi kisebbségek érdekeinek európai szintű politikai képviselete. Az a tény, hogy az újonnan megválasztott EP-ben sokkal erősebb ezeknek a közösségeknek és aggályaiknak a képviselete az előző ciklushoz képest, okot ad az optimizmusra a lehetséges jövőbeli eredmények tekintetében.

### *2.5. Az Európai Bizottság*

Az Európai Bizottság a Szerződések őre. A kisebbségekhez tartozó személyek jogainak a tiszteletben tartása egyike az EU-értékeknek, olvashatjuk az Európai Unióról szóló szerződés (Treaty on the European Union – TEU) preambuluma 2. cikkében. Azonban sem ez a szerződés, sem az Európai Unió működéséről szóló szerződés nem tartalmaz egyetlen más bekezdést sem, amely a kisebbségek jogainak védelmét direkt módon megemlítené. Még ha az Európai Unió Alapjogi Chartájának 21. és 22. cikke kifejezetten tiltja a nemzeti hovatartozási alapon történő diszkriminációt, és a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartása mellett érvel, a Charta csak a közösségi jog alkalmazása kapcsán bír jogerővel. A nemzeti kisebbségek és a regionális nyelvek védelme a tagállamok hatáskörébe tartozik, és az Európai Bizottságnak nincs felhatalmazása fellépni azokban az esetekben, amelyek nem tartoznak a közösség hatáskörébe. A Bizottság csak akkor léphetne fel, ha valamely jogi aktus megsérti a közösségi előírásokat és irányelveket. A Bizottság weboldalán ez áll: „A Bizottságnak nincsen hatásköre a kisebbségek kérdésében, tehát nincs hatásköre i) a kisebbségi státus elismerésében; ii) az önrendelkezésük és autonómiájuk kérdésében; és iii) a nemzeti vagy kisebbségi nyelveket szabályozó rendszer kérdésében.”<sup>34</sup>

Mindazonáltal az alapvető EU-értékeket és -elveket biztosítani kell, a meglévő legjobb gyakorlatot pedig az Európai Bizottságnak erősen ajánlania

---

<sup>34</sup> Az Európai Bizottság hivatalos weboldala Igazságszolgáltatás/Alapvető jogok/Kisebbségek oldala: <[http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/minorities/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/fundamental-rights/minorities/index_en.htm)>.

kell.<sup>35</sup> Ez a remény került kidolgozásra a Munkacsoport 2010-es, Lisszaboni Szerződésről szóló nyilatkozatában is: „a Munkacsoport bizakodva várja az EU és tagállamaiban élő őshonos nemzeti kisebbségek és nyelvi jogok kidolgozását és végrehajtását. Üdvözli a lehetőséget, hogy együtt dolgozhat a Bizottsággal és a Tanáccsal az európai nemzeti és nyelvi kisebbségek védelmére vonatkozó kötelező és jelentős jogszabályok megalkotásában.”<sup>36</sup>

Ez a cikk nem tudja lefedni az összes lehetséges következményt, amely jelentőséggel bír a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek nehézségeinek kezelésében az Európai Bizottság részéről, így három olyan 2014-es fő kihívásra összpontosít, amellyel az elkövetkezendő években foglalkoznia kell a Bizottságnak.

## 2.6. Erasmus+

Az Erasmus+ program 2013 és 2014 során került véglegesítésre. Ez a program a Bizottság legfontosabb eszköze az oktatás, képzés, ifjúság és a sport támogatására a 2014 és 2020 közötti periódusban, amely korábban létező programok integrálásával jött létre (mint például az Élethosszig tartó tanulási program, a Fiatalok lendületben, az Erasmus Mundus és a Tempus). Ennek eredményeképpen az Erasmus+ fedi a nyelvtanulást és tanítást is. A program hat átfogó céljának egyike a nyelvi sokszínűség népszerűsítése, ami szorosan kapcsolódik a kisebbségvédelem két fontos területéhez: az oktatáshoz és a nyelvi kérdések védelméhez, illetve azok képviseléséhez. Az Erasmus+ három kulcsfontosságú aspektusa, a mobilitás, a kapacitásnövelés és a strukturált együttműködés, mind olyan projektlehetőségeket kínálhatnak fel, amelyek hozzájárulhatnak a nemzeti és nyelvi kisebbségek, az alkotmányos, regionális vagy kis államnyelvek és a kevésbé használt nyelvek aggályainak megoldásához, az Alapjogi Charta 22-es cikkével összhangban. Az Erasmus+ a regionális és kisebbségi nyelvek területén is lehetőséget teremthet stratégiai partnerség kialakulására.

Az elkövetkezendő évek fő kérdése, amelyet az Európai Bizottságnak meg kell válaszolnia, illetve döntéseivel választ kell adnia, hogy a hétéves időszak alatt támogatást elnyerő projektek milyen mértékben fogják figye-

---

<sup>35</sup> Kinga Gál, Kata Eplényi and Davyth Hicks *Traditional Minorities, National Communities and Languages – The issues raised in the EP’s Intergroup, 2009–2011*, (Brussels, 2011), 13.

<sup>36</sup> Lásd a Munkacsoport 2010. januári, Lisszaboni Szerződésre vonatkozó Nyilatkozatát. Lásd: a Nyelvi Sokszínűségért Hálózat (NPLD) 2014. szeptember 22-i Új Európai Bizottság: nincs helye a többnyelvűségnek füzetének mellékletében: <<http://www.npld.eu/news-and-events/latest-news/103/new-european-commission-no-place-for-multilingualism/>>, 69.

lembe venni ezeknek a nyelvi közösségeknek a speciális igényét, különösen az oktatást illetően, összehasonlítva az EU hivatalos nyelveivel; továbbá milyen mértékben fogja a Bizottság előnyben részesíteni ezeket a nyelvi közösségeket és szükségleteiket a finanszírozás során, szem előtt tartva, hogy az EU lakosságának mintegy 10%-a anyanyelvként regionális vagy kisebbségi nyelvet beszél. „Egy befogadó európai nyelvpolitikának lehetővé kell tennie a kontinens nyelvi sokszínűségének elismerését, a nyelvekre pedig mint kulcsfontosságú értékre kell tekintenie, ami hozzájárul Európa társadalmi és gazdasági fejlődéséhez, függetlenül az adott nyelv politikai státusától vagy nagyságától, továbbá a nyelv az alapja a kultúrák közötti párbeszédnek is.”<sup>37</sup>

### *2.7. Kisebbségekkel kapcsolatos európai polgári kezdeményezések*

Az európai polgári kezdeményezés (EPK; European Citizens’ Initiative – ECI)<sup>38</sup> 2012 májusa óta teszi lehetővé az európai polgárok számára – megfelelő számú aláírás összegyűjtését követően –, hogy közvetlenül hívják fel az Európai Bizottságot jogi lépések megtételére olyan területen, ahol a Bizottság, hatáskörének értelmében, jogosult jogalkotási javaslatokat kezdeményezni.

Az ember azt gondolná, hogy egymillió európai uniós állampolgár (a 28 tagállamból legalább hétből) aláírásának összegyűjtése nem lehet probléma a nemzeti kisebbségek és regionális nyelvi közösségek számára. Ez idáig három kísérlet született arra, hogy a Bizottságtól valamiféle válasz érkezzen a kisebbségügyi kérdésre.<sup>39</sup>

2013 tavaszán két kisebbségi vonatkozású EPK-tervezet került benyújtásra a fenti feltételezések alapján. A „régiók egyenlősége és a regionális kultúrák fenntarthatóságáról” szóló kezdeményezés állítása szerint az EU kohéziós politikájának különleges figyelmet kellene szentelnie az olyan régióknak, melyeknek nemzeti, etnikai, kulturális, vallási vagy nyelvi jellegzetességei eltérnek az őket körülvevőktől.<sup>40</sup> Ezt a kezdeményezést az EB elutasította. Pár hónappal később, 2013 nyarán, alapos felkészülést köve-

<sup>37</sup> *Ibid.*, NPLD.

<sup>38</sup> Az európai polgári kezdeményezésről lásd bővebben: <<http://ec.europa.eu/citizens-initiative/public/competences> and at <http://www.citizens-initiative.eu/eci/what-is-the-eci/>>.

<sup>39</sup> Az európai polgári kezdeményezésekre a Bizottság háromféle választ adhat: i) a Bizottság új jogszabályra tesz javaslatot, ii) hatásvizsgálatot rendel el, iii) nem tesz állásfoglalást.

<sup>40</sup> A Székely Nemzeti Tanács által kezdeményezve. Bővebben lásd: <<http://www.nationalregions.eu>>

tően, az ún. Minority SafePack – egymillió aláírás Európa sokszínűségéért (MSPI)<sup>41</sup> elnevezésű kezdeményezés is benyújtásra került.<sup>42</sup> Az EPK szerzői az európai nemzeti és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek védelmének javítása érdekében dokumentumukban egy sor jogi aktus elfogadására (vagy módosítására) szólítják fel a Bizottságot (pl.: nyelv, oktatás és kultúra, regionális politika, részvétel, egyenlőség és média). Annak ellenére, hogy tanácsadók sora és számos uniós jogi szakértő vett részt a kezdeményezés előkészítésében, két hónappal később, 2013 szeptemberében, az EB elutasította azt, azzal indokolva döntését, hogy az előterjesztett kezdeményezés egyértelműen a Bizottság hatáskörén és a Szerződések által biztosított kompetenciákon kívül esik.<sup>43</sup>

Mind a Minority SafePack kezdeményezői, mind pedig a régiók egyenlőségéről szóló kezdeményezés szerzői megtámadták a Bizottság elutasító véleményét az Európai Unió Bíróságán, azzal érvelve, hogy a kezdeményezések témája igenis az EB hatáskörébe tartozik. A Minority SafePack kezdeményezés ügye már 2013 vége óta folyik. 2014 tavasza óta két tagállam (Szlovákia és Románia) a Bizottság mellé állt, míg egy tagállam (Magyarország) a kezdeményezést támogatta. 2015 kezdetén az írásbeli eljárást lezárták, de döntés még nem született. A cikk írásával egy időben ugyanakkor született döntés a Székely Nemzeti Tanács által benyújtott kereset tekintetében. Az Unió törvényszéke májusi határozatában kimondta azt, hogy „nem vehető nyilvántartásba olyan európai polgári kezdeményezés, amely a nemzeti kisebbségek által lakott földrajzi területek fejlődésének előmozdítására irányul. Az ítélet leszögezte, hogy a kohéziós támogatásokat a gazdasági fejlődésben lemaradt területek fölzárkóztatására találták ki, és a nemzeti kisebbségek által lakott régiók nem feltétlenül ilyenek.”<sup>44</sup>

Ez a bírósági döntés nem segíti a kisebbségvédelem céljait, sőt az ilyen témájú – esetlegesen jövőben beadásra kerülő további – polgári kezdeményezéseket is hátráltathatja. Igaz, hogy nem általánosságokat fogalmaz meg az ítélet, hanem kizárólag a kohéziós politikák és kisebbségek által lakott

---

<sup>41</sup> A szöveget lásd: <[https://www.fuen.org/fileadmin/user\\_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-EN-mit-aufkleber\\_260215.pdf](https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Safepack-EN-mit-aufkleber_260215.pdf)>.

<sup>42</sup> A kezdeményezést Kelemen Hunor, az RMDSZ, a legnagyobb romániai magyar politikai párt elnöke és Hans Heinrich Hansen, az Európai Nemzetiségek Föderatív Uniójának elnöke nyújtotta be. A dokumentumot határozottan támogatta többek között a dél-tiroli osztrák kisebbség, a szlovéniai olaszok, a Belgiumban és Dániában élő németek, valamint a szlovákiai és romániai magyarok.

<sup>43</sup> Lásd bővebben: <[https://www.fuen.org/fileadmin/user\\_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Basic\\_information-FdB.pdf](https://www.fuen.org/fileadmin/user_upload/main-activities/MSPI/MSPI-Basic_information-FdB.pdf)>.

<sup>44</sup> Az európai törvényszék sajtóközleménye (angolul) itt olvasható: <http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2016-05/cp160050en.pdf>

területek közti összefüggés tekintetében nyilatkozik elhatárolódóan, ennek ellenére – ismerve az esetjog fontosságát az uniós integráció történetében – hivatkozási pontot adhat további esetekhez. A Minority SafePack ügyében még nem született döntés, de ha megszületik, akkor a két ítélet alapján majd látni lehet, hogy mennyire képes választ adni az Unió ezen közösségek kérdéseire. Ha a második esetben is elutasítás érkezik, fontos, hogy milyen hivatkozási alapon teszi majd azt a bíróság.

Egy sikeres kisebbségi témájú polgári kezdeményezés nagyon sokat jelenthetne és segíthetne a kisebbségi közösségek érdekvédelmében, annak láthatóságát tekintve is, és lendületet adhatna a célért küzdők összefogásának is. Ugyanakkor két sikertelen kísérlet és elutasító ítélet ajtókat zárhat be, és nehezítheti a jövőbeli közösségi érdekvédelem esélyeit.

### *2.8. Fejlemények az Európai Tanácsban*

Igaz, ez a cikk az uniós intézmények kisebbségügyi eseményeit, történéseit és fejleményeit hivatott bemutatni, a cikk végén röviden mégis ki kell tekinteni az Európai Tanács munkásságára is, hiszen az uniós intézményi folyamatok és az Európai Tanácsban (ET) történt események hatnak egymásra, kölcsönös hivatkozási pontot jelentenek. Így a 2014-es év eseményeinek elemzésekor meg kell említeni az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlésének (ETPK; Council of Europe Parliamentary Assembly – PACE) egyik fontos dokumentumát, mivel ez hatással lesz, és közvetett módon befolyásolhatja az európai intézmények munkáját.

Az ETPK az utóbbi két évtizedben számos, kisebbségvédelemmel kapcsolatos ajánlást fogadott el<sup>45</sup>, azonban 2007 óta a Közgyűlés nem igazán aktív ezen a területen. Ezért az 1985-ös (2014) az európai hagyományos nemzeti kisebbségek helyzetéről és jogairól szóló állásfoglalás elfogadása új és pozitív fejleménynek számít. Az állásfoglalást az ún. Kalmár-jelentés alapján készítették el, amelyet 2014 áprilisában fogadtak el<sup>46</sup>, és amely követendő útmutatást ad a 47 tagország számára az alábbi jogok területén: identitás, területi megállapodások fejlesztése, anyanyelven való oktatás, független oktatási intézmények létrehozása, anyanyelven való oktatás folytonossága, kisebbségi nyelvhasználat és megkülönböztetés elleni küzdelem. Ugyanakkor a szöveg elismeri, hogy az ún. „új” kisebbségek, valamint a roma és a vallási kisebbségek helyzetének vizsgálata egyaránt fontos kér-

---

<sup>45</sup> Például az ETPK 1811/2007, 1735/2006, 1334/2003, 1492/2001 vagy 1201/1993 ajánlásai.

<sup>46</sup> A jelentés szövegét lásd: <<http://assembly.coe.int/ASP/Doc/XrefViewPDF.asp?FileID=20561&Language=EN>>.

dések. Az állásfoglalás fontos előrelépés az ET dokumentumainak sorában, mert kiemeli a kisebbségvédelem kollektív dimenzióját, jól működő autonómiamodellekre hivatkozik, és felszólítja a tagállamokat, hogy hajtsák végre a minden fél által elfogadott területi önkormányzati intézkedéseket.<sup>47</sup>

Az ETPK állásfoglalásai és ajánlásai politikai dokumentumok, és nem rendelkeznek kötelező jogi erővel. Mindazonáltal tükrözik egy fontos európai politikai testület központi értékeit, segíthetnek megismerni az európai politikusok gondolkodásmódját bizonyos kérdésekkel kapcsolatban, erős hivatkozási értéket képviselhetnek az emberi jogok tiszteletben tartására elkötelezett európai kormányok számára, és az EU-politika egyik alapelvévé válhatnak.<sup>48</sup> Ez az oka annak, hogy ennek az állásfoglalásnak az elfogadása bekerült ebbe a cikkbe. A Kalmár-jelentés referenciaponttá válhat a jövőbeli parlamenti határozatok szövegeiben (például az alapvető jogokról és az emberi jogokról szóló jelentésekben), mint ahogy számos más ET-s dokumentum vált már sarkkővé, referenciaponttá az EP-ben. Az ajánlás elfogadása azért is fontos, mert jelzi – az Európai Bizottság és Parlament számára is –, hogy ez a kisebbségi kérdéskör sem veszített aktualitásából, még mindig fontos kérdések várnak megoldásra, európai figyelemre. Bízunk benne, hogy annak szövege minden érdemi döntéshozó asztalára kerül.

### 3. KÖVETKEZTETÉS

A taglalt események, fejlemények és hiányzó lépések áttekintése után látható, hogy a 2014-es esztendő is csak egy további kis lépés a kisebbségek jog- és érdekvédelmének történetében. A nemzeti kisebbségek védelme – egyre inkább úgy tűnik – a kis lépések politikája. A szerteágazó igények, érdekek és ellenérdekek miatt ez nem is lehet másként. Egy jól megfogalmazott parlamenti módosítás elfogadtatása, egy bizonyos jelentés megszavazása, egy munkacsoport újjáalakítása, vagy egy bírósági ügy megnyerése, mind-mind olyan eredmény és folyamat, ami mögött komoly (parlamenti) munka áll, mégis kevés eredményt hoz egy konkrét kisebbségi közösség számára, így csak kis lépésnek tekinthető. Ugyanakkor ezt a kemény munkát el kell végezni, nem lehet megspórolni, hiszen a hagyományos nemzeti vagy nyelvi kisebbségek védelme csak így lesz látható Európában, és így maradhat a jövőben is fontos kérdés az Unióban. Ennélfogva az egyik ilyen kis lépést sem lehet alábecsülni, ugyanakkor túlértékelni sem szabad.

<sup>47</sup> Európa tanácsi határozat a nemzeti kisebbségek helyzetéről és jogairól szóló Nemzetpolitikai Kutatóintézet (NPKI) elemzését lásd: [http://bgazrt.hu/\\_files/NPKI/EuropaiTanacs\\_határozat\\_kisebbségek.pdf](http://bgazrt.hu/_files/NPKI/EuropaiTanacs_határozat_kisebbségek.pdf)

<sup>48</sup> Kántor Zoltán, “The Recommendation on the Concept ‘Nation’ of the PACE”, 9 Regio (2006), 1.

A 2014-es esztendő tehát nem bizonyult kivételnek a 2005 óta tartó időszakban, nem hozott áttörést, amely erősítené a szabályt. Amint azt korábban is írtuk, az Európai Uniónak nem kifejezetten feladata vagy jogi hatásköre a kisebbségvédelem, mégis határozatai, állásfoglalásai, politikái, projektjavaslatok vagy bírósági döntései hatással lehetnek a nemzeti vagy nyelvi kisebbségi közösségekre mind az Európai Unión belül és azon kívül is. Néhány év múlva az újonnan létrehozott Munkacsoport munkája jobban láthatóvá válhat, további EP-állásfoglalások kerülhetnek elfogadásra, esetleges pozitív bírósági döntés születhet, és az Európai Bizottság is új, kedvező pályázatokat tehet közzé. Ha így történik, akkor ezek a kis lépések akár mérföldkövé is válhatnak.

*Bíró Anna fordítása*

### *A Further Minor Step – Minority-Related (D)ev(lopme)nts within the European Institutions throughout 2014*

The article summarizes the developments, major events and “deficient” steps of the EU institutions, mainly the European Parliament (EP) and the European Commission (EC), the traditional national minorities, regional language groups, and national communities. The year 2014 cannot be separated from 2013, therefore this study follows and analyses a period of one and a half year – among others, issues like the first results of the European Citizens’ Initiative, the resolution on endangered European languages and the linguistic diversity of the EU, successful restoring the Intergroup for Traditional Minorities, National Communities and Languages, as well as challenges that the European Commission has to face in this area. The study gives an analytic assessment on the given period. During 2013 and 2014, the EU institutions made several smaller steps forward in national minority protection, although none these should be either over- or underrated.

*Key words:* minority protection, national minorities, minority languages, endangered languages, Intergroup for Traditional Minorities, European Parliament, European Commission, European Citizens’ Initiative

### *Još jedan „mali korak” – Događaji/razvojni rezultati u institucijama Evrope vezani za manjine u toku 2014*

Rad rezimira razvojne rezultate, važne događaje i korake koji „nedostaju” u aktivnostima pre svega Evropskog parlamenta (EP) i Evropske komisije (EK) u toku 2014. vezanih za tradicionalne manjine, regionalne jezičke grupe i nacionalne zajednice. 2014. godina se ne može odvojiti od 2013., tako da ova studija prati i analizira događaje iz perioda od godinu i po dana – i to između ostalog – pitanja kao što su prvi rezultati Evropskih civilnih inicijativa (ECI), usvojeni stav vezan za ugrožene evropske jezike i jezički diverzitet u Evropskoj uniji, uspešnu rekonstrukciju Radne grupe zadužene za

tradicionalne manjine, nacionalne zajednice i jezička pitanja, odnosno izazove sa kojima Evropska unija treba da se suoči na ovom planu. Studija pruža analitičko vrednovanje o ovom periodu. U toku 2013. i 2014. evropske institucije su napravile nekoliko manjih iskoraka na planu zaštite nacionalnih manjina, međutim, ni jedan od njih ne treba da se preceni, doduše ni da se potceni.

*Ključne reči:* zaštita manjina, nacionalne manjine, manjinski jezici, ugroženi jezici, Manjinska radna grupa, Evropski parlament, Evropska komisija, evropska civilna inicijativa

Beérkezés időpontja: 2016. 04. 13.

Közlésre elfogadva: 2016. 05. 20.