

Fórika Éva

Hitek és tévhitek elosztatásáért: az Európai Unió és a kisebbségvédelem

*Ha valakiben mély igény él az illúziók iránt, a tudatlanság
hatalmas mennyiségű ismeretet képes nyomtalanul elnyelni.*

Saul Bellow

1. Indoklás

A román Alkotmány módosításáról szóló népszavazás nyomán az ország szavazóképes állampolgárai felhatalmazták a Parlamentet arra, hogy tagjainak 2/3-os többségével elfogadott törvénnyel döntsön Románia csatlakozásáról az Európai Unió alapító szerződéséhez, valamint az ezzel járó hatáskör-átruházásról s ezen hatásköröknek az uniós tagállamokkal való közös gyakorlásáról. A statisztikai felmérések azt bizonyítják, hogy a lakosság hozzávetőleg 80%-a továbbra is támogatja az ország uniós csatlakozását¹, bár ennek következményeivel, az Unió működésével igen kevesen, az uniós átlagnál 19%-kal kevesebben vannak többé-kevésbé tisztában.² Éppen ezért, alig valamivel több mint két évvel Románia meghirdetett uniós csatlakozása előtt, az EU Alkotmányos szerződése aláírásának évében talán nem késő átfogóbb képet rajzolni arról a szervezetről, amelynek részesei leszünk, s eme eljövendő státus nemzeti-etnikai kisebbségi vonatkozásairól, hiszen számunkra, erdélyi magyarok számára ezen utóbbi vonatkozások sem elhanyagolandóak.

Egy demokratikus Európába igyekszünk, ahol – úgy gondoljuk – a többség dönt majd, de a többségi döntésnek korlátai vannak. Egységesülő Európába igyekszünk, ahol egyre többször esik szó a nemzeti és etnikai kisebbségek jogainak biztosításáról és védelméről. A multikulturalitás és multietnicitás honában a nemzeti és etnikai kisebbségek létjogosultsága vitathatatlan mára. „Nincs újdonságértéke annak a megállapításnak, mely szerint léteznek olyan csoportok és kisebbségek, amelyeknek igen csekély az esélyük, hogy többséggé váljanak, illetve többséggé válásuk éppenséggel lehetetlen. E csoportok és kisebbségek saját elhatározásból keletkezett vagy rájuk erőszakolt mássága azonban pótlólagos csoport- és kisebbségvédelmet tett szükségessé” – írja Szalayné Sándor Erzsébet.³ Sajnos a nemzeti és etnikai kisebbségek védelmével kapcsolatosan nem beszélhetünk átfogó, univerzá-

lis garanciákról és egységes, minden államra kötelező érvényű jogi szabályozásról. De legalább országunkra vonatkozóan az Európai Unióhoz való csatlakozás hozhatna egy, a mainál magasabb szintű kisebbségvédelmet, legalábbis számos erre utaló, ezt az érzést keltő nyilatkozat van.⁴

Hit-e ez vagy tévhit? Ennek vizsgálatát tűzte ki célul jelen tanulmány. Ezért, a nemzeti és etnikai kisebbségekkel kapcsolatos fogalomtisztázási kísérlet után, a jelenlegi Uniót eredményező fejlődési folyamat bemutatásával párhuzamosan vizsgálom a különböző fejlődési szakaszokban létező vagy nem létező uniós kisebbségvédelmi rendszert, beleértve az aláírt, de még nem hatályos Alkotmányos szerződés nyomán várható módosulásokat.⁵ Mindezek nyomán a Zárógondolatokban arra próbálok rávilágítani, kisebbségi jogok szempontjából hoz-e javulást számunkra Románia uniós csatlakozása.

2. Fogalomtisztázás

2.1. Nemzeti és etnikai kisebbségek

A nemzeti és etnikai kisebbségek kérdéskörének vizsgálata szempontjából szükségesnek mutatkozik az előzetes fogalomtisztázás. Mit értünk nemzeti és etnikai kisebbségen? Anélkül, hogy e fogalom vagy fogalmak⁶ meghatározásával kapcsolatos nehézségekre kitérnék, megemlítem, hogy ez fogas kérdése a nemzetközi jognak, hiszen általánosan elfogadott jogi dokumentum, amely tartalmazná a kisebbség meghatározását, mai napig nem született.⁷ A téma kiemelkedő szakértőjének számító Francesco Capotorti meghatározását idézi dr. Szalayné Sándor Erzsébet: „Az állam lakosságának számszerű kisebbségben levő csoportja, mely nincs uralkodó helyzetben, és amelynek tagjai – az állam állampolgáraiként – etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságaiknál fogva különböznek a lakosság többségétől, valamint kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk vagy nyelvük megőrzésére irányuló összetartozás-tudatról tesznek tanúbizonyságot.”⁸

Nicola Girasoli definíciói már megkülönböztetik a nemzeti kisebbséget az etnikaitól. Eszerint „a nemzeti kisebbség kifejezés olyan kisebbségre vonatkozik, amelynek történelmi gyökerei vannak: őket az új államok létrejötte szakította el korábbi honfitársaiktól, de megtartották identitásukat és jellemzőiket még akkor is, amikor olyan állam polgáraivá váltak, amely eredetileg nem az ő hazájuk volt. [...] A kisebbségek másik típusa, amelyet etnikai kisebbségnek nevezek, olyan csoportokat jelent, akik jól körülírható (kulturális, nyelvi, vallási stb.) identitással rendelkeznek, s évszázadokon át olyan államok területén éltek, ahol valódi, külön közösséget alkottak. Ilyenek például a katalánok, a baszkok, a skótok, a korzikaiak”.⁹

Emellett hasznosnak tartom megemlíteni az Európa Tanács Politikai Ügyek Bizottságának 6749. számú dokumentumát, amely szerint: „a Romá-

niában élő magyarok nemzeti kisebbséget alkotnak, és problémáik a bulgáriai törökökéhez hasonlóak. De e csoportok semmiben sem hasonlítanak az Egyesült Királyság területén élő hindu kisebbséghez vagy az európai iszlám kisebbséghez... Bár a mohamedánok és a cigányok nyilvánvalóan kisebbséget alkotnak Európa számos országában, egyikük sem tekinthető nemzeti kisebbségnek”.¹⁰ Mindez előrevetíti a kisebbség nemzetközi jogi eszközökkel való védelmének nehézségeit is, hiszen, ha az érintettek körének meghatározásában nincs konszenzus, akkor elég nehezen születhet meg egy átfogó jellegű szabályozás.

Volt-e ilyen jellegű szabályzás az Európai Unió elődeiként számontartott Európai Közösségekben, van-e a jelenlegi Unióban, vagy lesz-e? A továbbiakban ezt vizsgálom a jelenlegi Uniót eredményező fejlődési folyamat bemutatásával párhuzamosan, de előbb még szükségesnek tartok egy rövid fogalomtisztázást.

2.2. Európai Unió

A jelenlegi Unió több évtizedes *fejlődési folyamat* eredménye. Az Európai Szén- és Acél Közösség (ESZAK) létrehozásáról szóló szerződés 1951-es aláírása után Franciaország, Németország, Olaszország, Belgium, Hollandia és Luxemburg képviselői Rómában 1957-ben aláírják az Európai Gazdasági Közösséget (EGK) és az Európai Atomenergia Közösséget (Euratom) megalapító Római szerződéseket. E három közösséget, intézményeik összevonása után, 1967 óta nevezzük *Európai Közösségeknek*. A három alapszerződés módosítását eredményezte 1987-ben az Egységes Európai Okmány, s ezekre épülve alapította meg 1992-ben a Maastrichti szerződés az *Európai Uniót*. További módosításokat hozott az 1997-ben aláírt Amszterdami, majd a 2001-es Nizzai szerződés. A 2004. október 29-én aláírt Alkotmányos szerződés hatályossá válásától minden eddig felsorolt szerződés érvényét veszti, s az Alkotmányos szerződés marad az EU egyetlen érvényes alapszerződése.

Láthatjuk, hogy a Közösségek (mint egyébként később az Unió is) sokoldalú nemzetközi szerződés révén alakult szervezetek, melyek létrejöttük óta többször módosultak, fejlődtek. Jogi besorolásuk szerint tehát *nemzetközi szervezetek* volnának. Úgy mint az Európa Tanács, az ENSZ, a GATT stb., mondhatnánk, de közöttük lényeges különbség van: az Európai Közösségek esetében a tagállamok felhatalmazták a Közösségek intézményeit¹¹ *jogalkotó hatáskörrel*. Igaz, csak a szerződésekben szereplő célok megvalósítása érdekében és bizonyos – a célokkal összefüggő – területeken, de ezen határokon belül, a szerződésekben meghatározott módon, a Közösségek intézményei a tagállamokra és állampolgáraikra nézve kötelező hatályú jogszabályokat is hozhatnak. A jogelmélet szerint ennek alapja a tagállamok bizonyos *szuverén jogköreinek átruházása* a Közösségek intézményei

felé. Emellett az alapító szerződések révén a tagállamok létrehozta egy *Bírószágot*¹², melynek feladata a szerződések értelmezése s alkalmazásuk jogszűségének vizsgálata.

Jean Monnet – az európai szerkezet egyik alapító atyja – emlékirataiból kitűnik az Európai Közösséggel kapcsolatos szemlélete: „Nyugat-Európa országainak egy valódi európai törekvés felé kell irányítaniuk állami törekvéseiket. Ez pedig csak a Nyugat *föderációjával* lehetséges (...) Nem szűnünk meg hangoztatni azt, hogy a Közösség első hat országa egy sokkal kiterjedtebb Egyesült Európa elődjai, melynek határait csupán a még nem csatlakozottak szabják meg. Közösségünk nem csak a szén- és acéltermelők egyesülete: ez Európa kezdete.”¹³

Európa egyesítésének célja leginkább az 1951-es Párizsi szerződés preambulumból derül ki: „Elhatározva a régi versengések helyett lényeges érdekeik összeolvadását; annak érdekében, hogy gazdasági közösségeket létrehozva megteremtsek egy szélesebb és mélyebb közösség alapját a véres konfliktusok által régóta megosztott népek között.”

Egy formális *föderációban* egyesült Európáról nem beszélhetünk ma sem, azonban az elmúlt fél évszázad alatt a tagállamok együttműködése egyre szorosabbá, széleskörűbbé vált. A fejlődési folyamatot vizsgálva világosan elkülöníthető két fejlődési szakasz: a gazdasági integráció szakasza (1951–1993) és a politikai integráció szakasza (1993-tól). Mindkét időszakot a bekövetkezett alapszerződés-módosítások szerint ekképpen oszthatjuk tovább:

1) a gazdasági integráció szakasza:

- a) az alapító szerződésektől az első bővítésig (1951. április 18. – 1972. december 31.);
- b) az első bővítéstől, a második és harmadik bővítésen keresztül az Egységes Európai Okmányig (1973. január 1. – 1986. december 31.);
- c) az Egységes Európai Okmánytól a Maastrichti szerződésig (1987. január 1. – 1993. október 30.).

2) a politikai integráció szakasza:

- a) a Maastrichti szerződéstől, a negyedik bővítésen át az Amszterdami szerződésig (1993. november 1. – 1999. április 30.);
- b) az Amszterdami szerződéstől a Nizzai szerződésig (1999. május 1. – 2003. január 31.);
- c) a Nizzai szerződéstől, a negyedik bővítésen át az Európai Alkotmányos szerződés aláírásáig (2003. február 1. – 2004. október 29.).

A továbbiakban a jelenlegi Uniót eredményező fejlődési folyamat fennemlített szakaszainak rövid bemutatása után mindenik esetében az adott időszak közösségi/uniós szintű kisebbségvédelmi vonatkozásait vizsgálom meg.

3. A gazdasági integráció szakasza

3.1. Az alapító szerződésektől az első bővítésig (1951. április 18. – 1972. december 31.)

3.1.1. Általános bemutató

Bár a Közösségek alapító atyái európai politikai együttműködésről álmodtak, erre alkalmas keretet szándékoztak megteremteni megalapozandó a valamikori Európai Egyesült Államokat, sőt, fő céljukként az európai tartós béke megteremtését jelölve meg, ezen célok megvalósításához a tagállamok *gazdaságának fokozatos összekapcsolásának a módszerét* választották. Elképzelésük életképességét bizonyítja, hogy tíz év alatt sikerült lebontaniuk az egymással szemben alkalmazott vámokat és egyéb korlátozásokat, létrehozták a hat ország *szabadkereskedelmi rendszerét*, s 1968-ban már *egységes vámrendszerrel* is rendelkeztek. Erre alapozva bontakozhatott ki a szabad munkaerő- és tőkeáramlást is biztosító *gazdasági unió*, amelynek középpontjában az ipari termékek különböző részegységeinek cseréje állt, a közös gyártási programok, melyek hihetetlenül megnövelték a termelékenységet és versenyképességet. Ugyanakkor – ellensúlyozásként – átalakult a közös mezőgazdasági politika, amely mai napig az unió tevékenységi körei közül a leghevesebb vitákra ad okot a különböző nemzeti érdekek ütközése miatt.

A gazdasági fejlődés természetesen a *Közösségek alapító szerződéseinek módosítását* is szükségessé tette. 1965-ben került elfogadásra a három Közösség intézményeinek egyesítését előíró *Egyesítő szerződés* (Merger Treaty), s az intézmények gyakorlati összevonása 1967-ben valósult meg, amióta a három Közösséget Európai Közösségeknek nevezik. Az intézmények összevonása csupán annyit jelentett, hogy ezek mindhárom integrációs szervezetet kiszolgálták, anélkül hogy a Közösségek elvesztették volna önálló nemzetközi jogalanyiságukat.

A hatok gazdasági fellendülése, valamint De Gaulle 1969-es lemondása megnyitotta az utat az első bővítés előtt.¹⁴ Az 1970 júniusában megkezdődő – Dániával, Írországgal, az Egyesült Királysággal és Norvégiával folytatott – csatlakozási tárgyalások 1972 januárjában zárultak le, 1972. január 22-én aláírják Dánia, Írország, Norvégia és az Egyesült Királyság csatlakozási szerződéseit az EGK-hoz, melyek az alapító szerződések további módosítását eredményezték.¹⁵ Az év folyamán a csatlakozási szerződések ratifikációjára került sor, s külön kiemelandő az 1972. október 19–21-én, Párizsban tartott állam- és kormányfői csúcstalálkozó, amelyen megállapodtak az új együttműködési területekről – közös regionális, környezetvédelmi, szociális, energia- és iparpolitika –, s az 1980-as évre tűzik ki a Gazdasági és Pénzügyi Unió (EMU) megvalósítását.

3.1.2. Kisebbségvédelem

Az Európai Községek alapító atyái, mint már említettem, a nemzetközi szervezetek körében egyedi módon alakították ki ezt a községi rendszert: a gazdasági integráció községi területeinek megfelelő szuverén, tagállami jogköröket átruházták a községi intézményekre, hogy ezek, az alapító szerződések által megszabott korlátok és feltételek között, a tagállamok számára kötelező, de az intézmények által elfogadott jogszabályokkal modellezzék az integráció folyamatát. Hogy a szuverén állami jogkörök átruházásának következményeit mennyire gondolták át, fontolták meg az alapító államok, és hogy a döntés meghozatalában mennyit nyomott a latban a Marshall-terv által megcsillogatott újjáépítés és gazdasági fellendülés esélye, azt nehéz lemérni. Tény az, hogy noha a gazdasági integráció alapértékeit az alapító s az ezeket módosító szerződések aláírásával minden tagállam elfogadta, beleértve a megvalósításukhoz szükséges szuverén hatáskörök átruházását, e téren is jelentkeztek a különböző nemzetállami stratégiák és a gazdasági integráció elveinek, értékeinek érvényesítésére irányuló közös politikák közötti ellentétek, feszültségek, melyek gyakran eredményezték az integrációs folyamat lassulását, esetenként akadályozását.

A kisebbségvédelem azonban nem tartozik a gazdasági integráció által lefedett területek közé, nem lelhető fel a primér uniós jogot alkotó alapító szerződések rendelkezéseiben. A korlátozott hatáskörök elve szerint a Községek csupán az alapszerződésekben meghatározott célkitűzések megvalósítása érdekében és a ráruházott hatáskörökben járhatnak el. Ezen elv jogalkotási szempontból annyit jelent, hogyha az alapító szerződés valamely rendelkezése nem jogosítja fel a Községek intézményeit valamely téren való jogalkotási hatáskörrel, úgy szekunder jogforrás¹⁶ azon a téren nem keletkezhets. Sajnos a kisebbségi kérdés, mint említettem, a vizsgált időszakban nem tartozott a Községek hatáskörébe. A tagállamok saját hatáskörben biztosítottak magasabb vagy alacsonyabb védelmi szintet a területeiken élő kisebbségeknek. Ennélfogva községi szintű kisebbségvédelmi jogszabályról nem beszélhetünk, de az eljövendő történések megértéséhez hasznos, ha ismerjük a tagállamok által nyújtott kisebbségvédelmi szintet. Mivel a tárgyalt időszakban csupán az alapító hatok¹⁷ rendelkeztek tagállami minőséggel, egyelőre néhányuk kisebbségi hozzáállásának példázásával szeretnék rávilágítani az e téren érezhető különbségekre.

Franciaország esetében nyilvánvaló mindenféle kisebbségben élő nemzeti község elismerésének elutasítása. Elég, ha Politikai Jogok Egyezményének 27. cikkelyéhez fűzött francia megjegyzésre gondolunk¹⁸, vagy arra a sokszor és sokat hangoztatott szlogenre, hogy minden francia állampolgár francia.

Tagadhatatlan viszont, hogy Franciaország területén éltek (és élnek)¹⁹ magukat nem franciának vallók is, s számukra bizonyos, nem kisebbségvé-

delmi alapon elfogadott jogokat elismert az állam. Ami a nyelvoktatást illeti, 1951-ben született meg az a törvény, amely a regionálisan elismert kis nyelvek oktatását lehetővé tette. Így indult a baszk, katalán, breton, okcitán oktatása, majd 1974-től a korzikaié. A ma már francia viszonyokhoz képest áttörésként értékelt kisebbségi jogok nem léteztek még a gazdasági integráció éveiben. Majd 2001-től fog bővülni a különböző nyelvek ápolásának lehetősége a kétnyelvű oktatás lehetőségének biztosítása (Diwan-rendszer) által, valamint azáltal, hogy Franciaország feladatának fogja tekinteni 75, az állam vagy annak tengerentúli területein beszélt nyelv ápolását. A közigazgatási decentralizáció elvén alapuló korzikai autonómia ebben az időszakban még csak igen változatos eszközökkel nyomatékosított korzikai kérés/követelés. Majd az 1991. május 13-i 428-as sz. törvény elfogadásától lesz Korzikának sajátos területi közösségi státusa, melynek intézményei és hatáskörei, az alkotmány által megengedett mértékben, Korzika sajátosságait tükrözik.²⁰ Korzika esetében a ma létező, bővített autonómia csupán 2000-ben, kilenc havi tárgyalás után válik valóvá. Konkrétan, Korzika számára a bővített autonómia a saját területi és közigazgatási felosztással rendelkező közösség, illetve a saját nyelvvel rendelkező korzikai nép elismerését jelenti, valamint a sziget törvényhozási, pénz- és adóügyi autonómiájának az elismerését.

A Bretagne-régióban lakó bretonok is harcoltak kulturális és politikai autonómiájukért. Franciaország kénytelen volt megengedni előbb a breton nyelvű iskolák létesítését (1977-ben), majd 1978-ban elfogadni a Breton Kulturális Tanácsot és a Breton Kultúra Chartáját, amit a kétnyelvű útjelzések felállítása követett Alsó-Bretagne-ban 1985-ben. Az akkor létező, illetve az azóta elfogadott szabályozások azt mutatják, hogy bár Franciaország továbbra is tagadja a kisebbségek létét, a *de facto* kisebbségben élők számára nyelvi jogokat vagy közigazgatási jogosítványokat elismert, és hajlandó volt végül (vagy inkább kénytelenségében hajlandó) az ország területi-közigazgatási rendszerét úgy módosítani, hogy ez bizonyos fokú öngazgatással ruházzon fel közösségeket. Az is nyilvánvaló azonban, hogy, a helyi közösségek számára a helyi autonómia kiszélesítésével járó előnyök tagadása nélkül, szüntelenül felhívják a figyelmet a kockázatra, melyet „bizonyos határok áthágása” jelenthet az egységes állam alapelveire – egységeségére és oszthatatlanságára – nézve.

Belgium napóleoni modell szerint szervezett, központosított belga államként vált az Európai Közösségek tagállamává. Időközben az 1970-es, 1980-as, 1988–89-es és a jövőbeni 1993-as intézményi reformok hatékony föderális struktúrát eredményeztek, mely a három legfontosabb nyelvi közösségnek egyenlő státust biztosít. Belgium alkotmányának első cikkelye kimondja: „Belgium föderális állam, mely közösségekből és régiókból áll”.

A döntéshozó hatalom már nem a kormány és az országgyűlés monopóliuma, az ország közigazgatása különböző szervekre hárul, melyek hatásköreiket különböző területeken önállóan gyakorolják. A hatáskörök újraelosztása két vezérelv – a nyelvi és a regionális – alapján ment végbe. Belgium három nyelvi (kulturális) közösséget ismer el: a Flamand, a Francia és a Németajkú Közösségeket. A gazdasági alapokon nyugvó regionális ösztönzés, amely a nagyobb autonómiára vágyó területek részéről jött, három régió elismeréséhez vezetett: a flamand, a vallon és a brüsszeli régió. A belgumi Régióknak és Közösségeknek joguk van részt venni a nemzetközi kapcsolatokban. A Közösségek és Régiók hatásköreit és szervezési módját az alkotmány IV. fejezete szabályozza. Megjegyzendő, hogy az új struktúra szerint, formálisan egyik közösség sem kisebbség, mivel egyenlő státust és védelmet élveznek.

Hollandia egyetlen őshonos kisebbsége a fríz. Külön tartományban, Frízföldön él a hozzávetőleg 400 000 fríz nyelvet beszélő holland állampolgár. Nyelvi jogaik szavatoltak (vannak fríz iskolák, a fríz nyelvet és irodalmat Hollandia több egyetemén is tanítják, fríz rádió működik, az általuk lakott települések nevei frízül is ki vannak írva), de csupán nyelvi, nem etnikai kisebbség. Az állam is, és ők maguk is hollandnak tekintik magukat.²¹ A '90-es években kerül majd elfogadásra a közigazgatási törvény, mely Frízföldön gyakorlatilag második hivatalos nyelvnek ismeri el a fríz nyelvet, és a fríz nyelv bírósági eljárásokon való használatát szavatoló törvényt.

Olaszországban átfogó törvény rendelkezik a területén élő nyelvi-történelmi kisebbségek²² védelméről. Emellett, az olasz alkotmány 5. szakasza kimondja: *A köztársaság, amely egy és oszthatatlan, elismeri és támogatja a helyi autonómiákat; megvalósítja a lehető legátfogóbb közigazgatási decentralizációt az államtól függő szolgáltatások terén; törvényhozása elveit és módszereit az autonómia és decentralizáció követelményeihez igazítja.* A következőkben, az V. – Régiók, provinciák, községek című – fejezet részletezi az Olasz Köztársaság területi-közigazgatási felosztását, kiemelve a régió hatásköreit és testületeit. Leszögezi tehát, hogy a köztársaság régiókra, provinciákra és községekre oszlik, szentesíti a régiók autonómiáját, felsorolja a sajátos autonómiaformákkal és feltételekkel rendelkező régiókat, valamint a többi régiót.

A sajátos autonómia-formával rendelkező régiók közül Dél-Tirolt szokták a kisebbségi konfliktusok példás rendezésének mintájaként emlegetni. A kétharmad részben németek által lakott tartományt az I. világháború után csatolták Olaszországhoz, semmiféle kisebbségvédelmi kötelezettség nélkül. A két világháború elolasztási kísérletei, a második világháború alatti németországi kitelepítési kísérlet után Ausztria támogatta Dél-Tirol lakóinak az önrendelkezési jogukon alapuló Ausztriához való visszacsatolását.

A nagyhatalmak elutasító magatartása miatt Ausztria lemondott eredeti kéréséről, viszont kezdeményezte a dél-tiroli kisebbség Olaszországon belüli védelmét nemzetközi garanciák mellett. Olaszország, a konfliktus rendezése érdekében hajlandó volt a kérdésről tárgyalásokat folytatni. Ezzel kezdetét vette a Dél-Tirol autonómiájához vezető folyamat²³, melynek eredményeként ma Dél-Tirol törvényalkotó jogosítvánnyal rendelkezik az iskola- és óvodaalapítás, szakmai képzés terén, valamint törvényadaptálási joggal iskolarend, tanárképzés és tanév-szerkezet vonatkozásában. Az egyes etnikumok számarányuk alapján vesznek részt a közigazgatásban. A tartományi törvények értelmében az itt élő összes közösség (osztrák, olasz, ladin) önálló iskolaigazgatási rendszerrel rendelkezik, az egyes nyelveken oktató tanárok anyanyelvi szinten kell, hogy beszéljék az adott nyelvet, amiről ki-nevezésükkor nyilatkozatot tesznek. Az oktatás minden területen anyanyelven történik. Ami a közigazgatást illeti, a kétnyelvű tartomány minden hivatalnokának ismernie kell mindkét nyelvet, illetve a ladin településeken a ladint. A két közösségnek saját rádió- és tv-állomása, folyóirataik vannak.

3.2. Az első bővítéstől, a második és harmadik bővítésen keresztül az Egységes Európai Okmányig (1973. január 1. – 1986. december 31.)

3.2.1. Általános bemutató

A Közösségek első bővítése 1973. január 1-én valósult meg, ekkor vált tagországgá Dánia, Írország és az Egyesült Királyság.²⁴ Ezzel egyidejűleg érezte negatív gazdasági hatását az 1973-as olajválság, a Bretton-Woods-i rendszer szétesése. Ugyanakkor az Egyesült Királyság belépésével az Európai Közösségek meghatározó gazdasági erővé váltak. 1979-ben sikerült kiküszöbölni a lebegő árfolyamrendszer által okozott gazdasági nehézségeket az Egyesült Királyság nélkül felálló *Európai Monetáris Rendszer* létrehozásával, amely megteremtette a belső pénzügyi stabilitás alapjait. A második olajválság végéig tartó időszak viszont mégsem jellemezhető a gazdasági siker periódusának, ugyanis 1982-ben a belső (a tagállamok közötti) kereskedelem mutatói az 1973-as szint alattiak voltak. A befizetések csökkentéséért folyamatosan küzdő brit kormány sem könnyítette az integrációt, viszont makro- és mikrogazdasági szinten fokozódtak a tagállamok közötti kapcsolatok.²⁵

Tovább növekedett a tagállamok száma: 1981-ben Görögország, 1986-ban pedig Portugália és Spanyolország csatlakozott a Közösségekhez, s ezek újabb impulzust jelentettek az integráció számára, bár a bővítések útja nem volt zökkenőmentes. Már Írország 1973-as felvétele előtérbe állította a gazdaságilag elmaradott régiók kérdését. A kirívó *gazdasági szintkülönbségek* különösen kiéleződtek a mediterrán országok felvétele után. 1986-ban Írország, Görögország, Spanyolország és Portugália együttes át-

lagos egy főre jutó GDP-je a többi tagország együttes jövedelmi szintjének csak 60 százalékát érte el. Az egyenlőtlenségek kiegyenlítődési folyamata úgyszólván azonnal megindult. A munkaerő és a tőke szabad áramlása lejjebb szorította a bérszintet a magas bérszintű országokban, és emelte azt az elvándorlás országaiban.

Az *áruk szabad áramlása* hasznos volt mind a szegényebb országok, mind a fejlettebb országok számára: a nagy piac előnyeit élvező kis országok számára költségcsökkentő, termelékenység-növelő hatásával segítette a növekedést. A tőkeáramlás megengedte a legfejlettebb technika importját. A legfejlettebb országok számára pedig lehetővé tette, hogy termelési ágakat „leadjanak”, és mindig a legújabb területek felé forduljanak. A követő országok e folyamat végtelen ismétlődési láncában mindig előbbre és előbbre léphettek az egyre magasabb fejlettségű termékek előállításával. A gazdasági integráció két-három évtizedes távon magában hordozta a kiegyenlítődési tendenciáit, de a Közösségek, a *direkt beavatkozás politikájával* siettek a felzárkózási folyamat felgyorsítására. Az elmaradott régiók jelentős támogatást kaptak. Emellett az elmaradottabb országokba még vastagabb sugárban ömlött be a direkt külföldi beruházás is; Görögország esetében kétszer, Írország esetében bizonyos időszakokban háromszor annyi befektetés érkezett, mint támogatás. A felzárkózási politika hatalmas sikerre vált. A '90-es évekre az unió szegényebb országai 10 százaléknyi többletnövekedést értek el az EU-támogatások révén.²⁶

A Bizottság²⁷ elnöke, Jacques Delors idejekorán, 1985-ben felismerte a valódi közös piac kiépítésének szükségességét, ennek következtében készült el Lord Cockfield irányítása alatt az egységes piac megvalósításának tervét kidolgozó Fehér Könyv, mely rámutatott arra, hogy az egységes belső piac létrehozását akadályozó tényezők felszámolásához kb. 300 jogi aktusra van szükség²⁸. Az ilyen mértékű jogalkotási feladat végrehajtásához azonban neki kellett vágni a reális többségi döntéshozatalra való áttérés kemény diójának.²⁹ 1986-ban megvolt a tagállamok részéről szükséges politikai akarat is további szuverén jogkörök átruházására, úgyhogy 1986. február 18-án aláírásra került az Egységes Európai Okmány, mely majd a következő év elejétől lépett hatályba.

3.2.2. Kisebbségvédelem

A vizsgált időszak alatt nem következett be semmilyen alapszerződés-módosítás, amely a kisebbségvédelmet közösségi hatáskörbe utalta volna, hiszen a Közösségek még mindig csupán a gazdasági integráció terén rendelkeznek jogosítványokkal.

Mindazonáltal, az immár 12 tagállamból álló Európai Közösségek lakosainak hozzávetőleg 7%-a (közel 30 millió ember) élt valamely nyelvi, etnikai vagy kulturális kisebbség tagjaként.³⁰ Identitástudatuk, nyelvismeretük

igen változó, de jelenlétük nyilvánvalóvá teszi, hogy a közismert, 19. századi nyugati asszimilációs törekvések nem voltak egyértelműen sikeresek. Az elszigetelt, a központhoz kevésbé kötődő vagy erős identitástudattal rendelkező kisebbségek beolvasztása kevés helyen történt meg. Úgy tűnik, a 18. század Európájában természetes többes identitástudat, mely szerint Franciaországban nyugodtan lehetett valaki picard és francia, okcitán és francia ugyanakkor, kezd újra teret nyerni Nyugat-Európában is, többek között az unió lakosságának szabad mozgása és munkavállalása, valamint az újonnan bevándoroltak saját identitásukhoz való ragaszkodása miatt.³¹

Már az előbbiekből kiderült, hogy az alapító tagállamok különböző fel fogást vallanak a kisebbségvédelemről, és eltérőek a nézeteik az érintettség kérdésében is. Amint az alábbiakból látni fogjuk, a helyzet az új tagállamok csatlakozásával sem módosult.

Dánia Németországgal határos vidékén élő németajkú lakosság kivételes, területi meghatározottságú kulturális autonómiának tekinthető jogosítványokkal rendelkezik, amely a Németország és Dánia között 1955-ben létrejött kétoldali szerződésen alapul.

Az *Egyesült Királyság* viszonyulása a nem angolokhoz³² igen merev, nyelvpolitikája nyomán a walesiek, skótok többsége nem beszéli anyanyelvét. Lényegi változást később, a Tony Blair által vezetett, 1997 májusában beiktatott laburista kormány által kezdeményezett devolúció hozott.³³ Bár a devolúció nem kifejezetten kisebbségvédelmi eszköz, mivel a hatalom a kisebbségben élő közösségek által lakott régiók felé devoluált, ez esetben hatékony kisebbségvédelmi és konfliktusrendező eszköznek tekinthető. Eredményeképpen ma a Westminster-palotában működő országgyűlésen kívül még három, „devoluált” hatalommal rendelkező parlament működik. Ezek a skót, a walesi és az észak-írországi Parlamentek, mindenik a devolúciós egyezmény (devolution settlement) által jól meghatározott hatalommal rendelkezik. Az egész királyságot érintő, illetve a nemzetközi hatással bíró területekre vonatkozó döntések a Westminster számára vannak fenntartva. A devoluált hatalommal rendelkező parlamentek teljes körű döntéshozó jogkörrel rendelkeznek a hatáskörükbe utalt területeken, a Westminster pedig csupán beleegyezésükkel dönthet e területekre vonatkozóan, viszont a devoluált parlamentek alkotmányos szempontból a Westminster alárendeltjei. A három „devoluált” Parlament eltérő jogosítványokkal rendelkezik, a régió sajátosságai és a közösségek igényei szerint.

Görögország kisebbségvédelmét a Franciaorszáéhoz hasonlítják, s ezzel együtt egy konszenzuson nyugvó, közösségi kisebbségvédelmi politika és jogrend elfogadásának legfőbb akadályát jelentik. Homogén nemzetállam-

ként definiálja magát, bár területén jelentős makedón, török és albán kisebbség él.³⁴ Kisebbségvédelmi törvénye nincs, az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményéhez – Franciaországhoz hasonlóan – nem csatlakozott. Franciaországtól eltérően Görögországról nem állítható, hogy bár elutasítja a kisebbségek létét, jogaikat nem csorbitja. Az 1944–49-es polgárháborúnak máig ható negatív következményei vannak a török és a makedón kisebbség egyes tagjaira.

Spanyolország a harmadik hullámban csatlakozott az Európai Közösségekhez. Óshonos közösségeinek széleskörű jogokat, jogosítványokat biztosít. Ezt már a Spanyol Királyság 1978. december 27-i alkotmányának 2. szakasza is jelzi: *Az alkotmány alapját a spanyol nemzet megbonthatatlan egysége, minden spanyol közös és oszthatatlan szülőföldje képezi. Az alkotmány elismeri és biztosítja az (országot) alkotó nemzetiségek és a régiók autonómiához való jogát és a közöttük levő szolidaritást.* Az alaptörvény a regionális fejlesztés kiegyensúlyozására és harmonizációjára irányuló állami kötelezettség mellett elismeri a községek, provinciák és autonóm közösségek autonómiáját, saját érdekeik érvényre juttatása érdekében. Míg a közösségek és tartományok olyan területi egységek, melyek az állam tevékenységeinek végrehajtása céljából jöttek létre, az autonóm közösségek olyan entitások, amelyeket a szomszédos, közös történelmi, kulturális és gazdasági jellemzőkkel rendelkező provinciák, szigeti-területek és a regionális hagyományokkal rendelkező tartományok kezdeményezése alapján lehet létrehozni annak érdekében, hogy az alkotmány 143–158. szakaszában foglalt eljárásnak megfelelően önmagukat kormányozzák. Az állami regionalizmusnak vannak azonban korlátai is: a 145. szakasznak megfelelően egyetlen esetben sem engedélyezhető az autonóm közösségek föderációja. Ezen rendelkezések alapján születtek meg olyan, a legszélesebbkörű decentralizáció formáiként ismert autonóm közösségek, mint a Baszkföld, Katalónia, Galícia. A francoista egységes állam merev szerkezetét felváltó 1978-as spanyol alkotmány tehát megfelelt a „történelmi” kisebbségnek, illetve konstitutív nemzetiségnek számító baszkoknak és katalánoknak, akik, élve az alkotmány adta lehetőségekkel, autonómiát nyertek az általuk hagyományosan lakott területeken. Mindazonáltal a két közösség eltérően viszonyul a spanyol államhoz: amíg a katalán kormány, a Generalitat elismerte a spanyol állam szuverén legitimációját, az Euzkadi néven autonómiát nyert baszk tartományok (Guipuzcoa, Vizcaya és Alava) lakosságának jelentős kisebbsége a teljes függetlenség híve maradt, s ennek elérésére a fegyveres erőszak alkalmazásától sem riad vissza.

A fenti helyzetképek világosan jelzik a tagállamok szintjén kisebbségvédelmi téren jelentkező különbségeket, azt hogy még a kisebbségek létének

elismerésében sem voltak és ma sincsenek közös nevezőn. Ez volt a helyzet a '80-as években is, amikor a Közösségek az etnikai és nyelvi kisebbségek kultúráinak megőrzésének fontosságát kezdték tulajdonítani. Akkor még az integráció csupán a gazdasági szférára vonatkozott, természetes – és jogszerű – tehát, hogy a közösségi szerződések nem vonatkoztak a kisebbségvédelemre, s az intézmények sem rendelkeztek ilyen irányú hatáskörrel. Mindazonáltal, a '80-as évektől az Európai Parlament³⁵ (EP) úttörő szerepet játszott kisebbségvédelmi téren, s leginkább a kisebbségi nyelvek védelmével kapcsolatos határozatokat fogadott el. Megjegyzendő, hogy az elfogadott határozatok mindenike nem-kötelező jellegű, hiszen tételes kompetencia hiányában csupán ilyen határozatokat hozhat a Parlament.

Az, hogy miben konkretizálódott az EP úttörő szerepe – ezt próbálom összegezni az elkövetkezőkben, csupán a kifejezetten kisebbségvédelmi hatású rendelkezéseket, intézkedéseket tárgyalva³⁶.

1981. október 16-án a Gaetano Arfé olasz rapportőr által elkészített ún. Arfé-jelentés alapján fogadta el az EP a *Regionális nyelvek és kultúrák közösségi Chartájáról, valamint az Etnikai kisebbségek jogainak Chartájáról* szóló határozatot.³⁷ Ebben felkérték az országos, regionális és helyi hatóságokat, hogy tegyék lehetővé és támogassák a regionális nyelvek és kultúrák oktatásának hivatalos tantervbe való foglalását az óvodától az egyetemig, elégséges hozzáférést a helyi rádió- és televízió-adásokhoz, biztosítsák a regionális kultúrákhoz tartozó egyének számára saját nyelvük szabad használatát a közéletben, mind a hivatalos testületekkel szemben, mind a bíróságokon. Az EP azt javasolta, hogy régiós alapokat hozzanak létre ezen kultúrák, valamint regionális gazdasági projektek támogatására. Emellett felszólította a Bizottságot, hogy vizsgálja felül a közösségi jogot és gyakorlata a kisebbségi nyelvek diszkriminációjának kiküszöböléséért.

1983. február 11-én került elfogadásra az Európai Parlament *Határozata a nyelvi és kulturális kisebbségek érdekében foganatosítható intézkedésekről*.³⁸ A tervezetet a fennemlített Arfé készítette. A Parlament hangsúlyozta 1981-es határozatának fontosságát annak tudatában, hogy a tagállamok mintegy 30 millió állampolgárának anyanyelve valamely regionális vagy kevéssé használt nyelv. Újra felszólította a Bizottságot, hogy folytassa és fokozza e téren kifejtett tevékenységét, valamint arra, hogy jelentse a Parlamentnek azon gyakorlati intézkedéseket, amelyeket foganatosított vagy foganatosítania kell.

1984-ben az Alfons Goppel képviselő által beterjesztett, a *Népcsoportok és kisebbségek jogairól* szóló határozat-tervezetet az Európai Parlament átutalta a Jogi és Állampolgári Ügyek Bizottságához. Határozat nem született.

Az 1973–1986-as időszak kisebbségi vonatkozásaihoz annyit fűznék hozzá zárógondolatként, hogy ekkor kezdenek foglalkozni a kérdéssel közösségi szinten. Bár jogalap híján csupán politikai jellegű nyilatkozatok el-

fogadására kerülhetett sor, a vizsgált szempont – a kisebbségvédelem – szempontjából mégiscsak áttörésként értékelhető ez az időszak, mivel legalább az Európai Parlament szintjén kikristályosodik egy közösségi kisebbségvédelmi szabályzás szükségessége.

3.3. Az Egységes Európai Okmánytól a Maastrichti szerződésig (1987. július 1. – 1993. október 30.)

3.3.1. Általános bemutató

Jogi szempontból az alapító szerződések első lényegi módosításairól az 1986 februárjában elfogadott és 1987. július 1-én életbelépett *Egységes Európai Okmány* (EEO) kapcsán beszélhetünk.

Az Okmány preambuluma jelzi a szándékot, hogy a tagállamok közötti kapcsolatokat az 1983. június 19-i stuttgarti ünnepélyes nyilatkozatnak megfelelően Európai Unióvá alakítsák át, amely magában foglalja a külpolitikai kooperációt, melynek alapja az Európai Politikai Együttműködés. Az Európai Unió egyelőre még csak cél, de külpolitikai együttműködésre vonatkozó rendelkezéseket tartalmaz már a szerződés III. címe, bár e téren csupán az általános érdekű kérdésekre vonatkozó kölcsönös tájékoztatási kötelezettség hárul a tagállamokra. A III. cím egyéb rendelkezései ennél gyengébb normákat tartalmaznak, törekvéseket, szándékokat rögzítenek, s ugyanakkor tételelesen rögzített az, hogy az európai külpolitikai együttműködés „nem akadályozza a szorosabb együttműködést a biztonság terén egyes Magas Szerződő Felek között a Nyugat-Európai Unió vagy az Atlanti Szövetség keretében”. E cím, a Közösségek történetében először, „soft-law” jellegű rendelkezéseket tartalmaz, viszont a továbblépés lehetőségét jelzi az a kijelentés, miszerint az EEO „hatálybalépését követően öt évvel a Magas Szerződő Felek megvizsgálják, hogy szükséges-e a III. cím felülvizsgálata”.

A preambulumban utalnak a szerződő felek a demokrácia előmozdítására irányuló közös szándékukra, melynek alapját a tagállamok alkotmányában és törvényeiben, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben, valamint az Európai Szociális Chartában elismert alapvető jogok – így különösen a szabadság, az egyenlőség és a társadalmi igazságosság – képezik. Viszont ez a szándék nem konkretizálódik a szerződés valamely cikkelyében.

Az EEO legnagyobb hozadéka a gazdasági integráció továbbfejlesztése „közös politikák kiterjesztésével és új célok követésével”, a Közösségek zavartalanabb működésének biztosítása az intézményekre vonatkozó rendelkezések módosításával.

A közös politikák kiterjesztése az egységes belső piac céljának megvalósításához szükséges kompetenciákra vonatkozik. Az EEO meghatározása szerint, „a belső piac egy olyan, belső határok nélküli térség, amelyben e

szerződés rendelkezéseivel összhangban biztosított az áruk, a személyek, a szolgáltatások és a tőke szabad mozgása”. Ennek érdekében az EEO által a tagállamok felhatalmazzák a Közösségek intézményeit többek között a forgalmi adók, a jövedéki adók és a közvetett adók egyéb formáira vonatkozó jogszabályok harmonizálására, a személyek szabad mozgására, a nemzeti közbeszerzések megnyitására, a közös szabványok meghatározására, valamint a munkavállalók jogait és érdekeit szavatoló rendelkezések meghozatalára, de általában bármilyen, a belső piac megvalósításához szükséges irányelv elfogadására. Az EEO a menetrendet is vázolja: az egységes belső piac megvalósításának határideje 1992. december 31. A Bizottság 1988. december 31. előtt, valamint 1990. december 31. előtt jelentést tesz a Tanácsnak a belső piac megvalósítása érdekében elért előrehaladásról, s 1992-ben a Bizottság – a tagállamokkal együtt – jegyzéket készít még nem harmonizált nemzeti törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezésekről.

Az EEO tartalmaz a gazdaság- és monetáris politikák konvergenciáját célzó rendelkezéseket, s új közösségi célokat tűz ki az egészségügyre, a biztonságra, a környezetvédelemre, a fogyasztóvédelemre, a gazdasági és társadalmi kohézió erősítésére, a kutatásra és technológiai fejlesztésre vonatkozóan. A célok megvalósítására strukturális alapokat (Európai Mezőgazdasági Orientációs és Garanciaalap Orientációs Részlege, Európai Szociális Alap, Európai Regionális Fejlesztési Alap) biztosítanak a Közösségek. A Közösség környezetpolitikájával kapcsolatban először kerül megszövegezésre a szubszidiaritás elve: „A Közösség a környezet terén olyan mértékben lép fel, amilyen mértékben az (1) bekezdésben említett célok közösségi szinten jobban elérhetők, mint a tagállamok szintjén.”

Az EEO nemcsak az egységes piac megvalósításának határidejét tűzte ki, hanem az intézményi feltételeket is a cél eléréséhez szükséges átfogó jogalkotási programhoz próbálta igazítani. Formálisan is intézményesítette a tagállamok állam- és kormányfőinek félévenkénti találkozóját Európai Tanács néven, melynek döntéshozatali hatáskört nem, csupán irányítási, stratégiai-orientációs feladatköröket ismert el. Megnövelte az 1979 óta közvetlenül megválasztott Európai Parlament befolyását, bevezetve – többek között – az együttműködési eljárást, amely társjogalkotói hatáskört ismer el az európai képviselőtestületnek; módosította a Miniszterek Tanácsában³⁹ alkalmazott szavazási rendszert azáltal, hogy néhány területen bevezette az addig elenyésző esetben alkalmazott minősített többségi szavazást, s a Bizottság hatáskörét is tágította.

Az Egységes Okmány hatályba lépése után következő időszak a közösségi jogalkotás és jogharmonizáció korszaka volt. Ekkor került sor a négy közösségi „szabadságjog”, az áruk, a szolgáltatások, a tőke és a munkaerő szabad áramlását biztosító közösségi joganyag elfogadására, melynek nyomán felszámolódtak a még létező tagállami korlátok.

Az 1987 decemberében megtartott koppenhágai, majd az 1988 februárjában sorra kerülő brüsszeli Európai Tanács az Egységes Európai Okmány által kitűzött cél megvalósításának tervével foglalkozott, ez utóbbin megállapodás született a költségvetési rendszert és a közös mezőgazdasági politikát megreformáló, valamint az EK Strukturális Alapjait növelő „Delors I csomagról”. A következő, hannoveri Európai Tanács (1988. június 27–28.) az egységes európai piac megvalósítását kísérő szociális kérdéseket tárgyalta, kinevezte a monetáris unió megvalósításának kérdéseivel foglalkozó bizottságot, amely 1989. április 12-én bemutatja az erről szóló jelentést. Az 1989. június 26–27-i madridi Európai Tanács-ülés megállapodik az EMU háromszakaszos létrehozásáról szóló „Delors-terv”-nek megfelelően a kormányközi konferencia összehívásáról.

Az 1989-es közép-kelet-európai „enyhülés” jelül júliusban a Bizottság felkérést kap arra, hogy koordinálja azon intézkedéseket, amelyek a lengyelországi és magyarországi gazdasági átalakítás támogatásához szükségesek.

1989. november 9-e, a berlini fal ledöntése után a szocialista blokk országaiban elkezdődő változásokra viszonylag gyorsan reagálnak a Közösségek. Már december 8-án megkötik a kereskedelmi és gazdasági együttműködésről szóló szerződést a Szovjetunióval, majd az 1990. április 28-i, dublini ülésén az Európa Tanács rábólintott a német egyesülési folyamatra, s megegyezés született a Közösségek és a közép-kelet-európai országok közötti kapcsolatokról, felvetve a társult státust a visegrádi hármaknak. 1990. május 29-én Párizsban kerül aláírásra az EBRD által a közép-kelet-európai országoknak nyújtandó pénzügyi támogatásról szóló egyezmény, majd 1991. december 16-án létre is jönnek a Közösségek és az akkor még Cseh és Szlovák Köztársaság, Lengyelország és Magyarország közötti társulási szerződések (Európai Megállapodások). 1992 augusztusától a Tanács dönt a PHARE program Szlovéniára való kiterjesztéséről. Mindazonáltal a közép-kelet-európai országok integrálására vonatkozó egységes politikai akaratról még nem beszélhetünk, de ezen országok sem nyújtották még be formálisan csatlakozási kérelmeiket.

Az Egységes Európai Okmány elfogadása és életbelépése után viszont több, a volt nyugati blokkhoz tartozó állam jelzi csatlakozási igényét: Törökország 1987. április 14-én, Ausztria 1989. július 17-én, Ciprus 1990. július 3-án, Málta 1990. július 16-án, Svédország 1991. július 1-én, Finnország 1992. március 18-án, Svájc 1992. május 20-án, Norvégia 1992. november 25-én nyújtotta be csatlakozási kérelmét. Viszont az időközben jelentős mértékben megnövekedett közösségi joganyag nehézkesebbé tette a csatlakozást.⁴⁰

A gazdasági unió kiteljesedése után várható természetes folyamat a következő integrációs lépcsők, a valutaunió, majd a politikai unió. Az EEO hatályossá válása utáni periódusban a gazdasági összefonódás foka olyan mértékű volt, hogy indokolta a monetáris unió létrehozását. Erre való te-

kintettel, már 1989 decemberében a strasbourgi Európai Tanács ülésén döntés született egy, a gazdasági és monetáris unió végső szakaszához szükséges alapszerződés-módosítások kidolgozásával megbízott Kormányközi Konferencia összehívásáról. Bár a politikai unió még csak mint elég távoli terv vetődött fel az Egységes Európai Okmány elfogadása utáni első években, úgy tűnik, hogy a kelet-európai politikai változások, s főleg a két Németország egyesülése katalizátor-szerepet játszottak ebből a szempontból, hiszen az 1990 júniusában Dublinban megtartott Európai Tanács ülésén már két párhuzamos Kormányközi Konferencia szükségességéről állapodtak meg a jelenlevők, a gazdasági és monetáris unió, valamint a politikai unió kérdéskörének megvitatása érdekében. Ezek 1990 decemberében kezdődnek el, s az 1991. december 9–10-i Maastrichtban sorra kerülő Európai Tanács elfogadja az Európai Unióról szóló szerződés tervezetét.

Bár 1990–91-ben már élénk társadalmi vita bontakozik ki a kommunizmus alól felszabadult Közép-Európa államainak csatlakozásáról, de a politikai nyilatkozatok szintjén túl konkrét lépés nem történik. A jugoszláviai események óvatosságra intik a nyugati politikusokat. Így semmi meglepő nincs abban, hogy a berlini fal ledöntése után valamivel több mint két évvel, 1992. február 7-én Maastrichtban aláírt, az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés, „csak” az integráció előre látható menetét követi.

1992 főleg a Maastrichti szerződés ratifikálásának szentelt év. A procedura az eddigi legnehézkesebbként jellemezhető. Sokan vitatták a pénzügyi unió bevezetésének időszerűségét. A Franciaországban szervezett népszavazáson mindössze 1%-os többségben voltak a ratifikálást támogatók, Dániában 1992-ben megbukott. A kudarc után, 1992 decemberében az Edinburgh-i csúcs lehetővé teszi, hogy Dániában megismételjék a szerződés ratifikálása érdekében kiírt népszavazást. Ugyanakkor született döntés arra vonatkozóan, hogy 1993. január 1-jén megnyitják a csatlakozási tárgyalásokat Ausztriával, Svédországgal és Finnországgal, majd 1993. április 5-én Luxemburgban elkezdődnek a csatlakozási tárgyalások Norvégiával is.

1993 februárjában a Romániával, márciusban a Bulgáriával való kereskedelmi vonatkozású Európai Megállapodás aláírására kerül sor, júliusban a Miniszterek Tanácsa elfogadja a volt Szovjetunió országainak szóló Tacis programot.

1993. május 18-án a dánok igent mondanak az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződésre, majd augusztus 2-án az Egyesült Királyság is ratifikálja a szerződést. A ratifikációs folyamat lezárulásával, 1993. november 1-én a Maastrichti szerződés hatályossá válik.

3.3.2. Kisebbségvédelem

Az Egységes Európai Okmány – láthattuk – nem terjeszti ki a Községek kompetenciáit a kisebbségvédelemre, bár preambulumban megemlíti

az emberi jogok és szabadságjogok tiszteletben tartásának fontosságát. Az EEO III. címében szereplő külpolitikai együttmüködés egyrészt, amint neve is mutatja, nem vonatkozik a Közösségek belsö jogrendjére, másrészt a kölcsönös tájékoztatáson túl kötelezettséget nem tartalmaz.

Ezért a közösségi szintü kisebbségvédelemmel továbbra is az Európai Parlament foglalkozik, mely – továbbra is jogkör híján – csupán politikai határozatokat fogadhat el.

1987. október 30-án Willy Kujpers rapportör javaslatára születik meg a *Az Európai Közösség regionális és etnikai nyelvei és kultúráiról szóló határozat*⁴¹, melyben a Parlament sajnálatát fejezi ki bármely e téren észlelhető elörelépés elmaradása miatt, majd különböző ajánlásokat fogalmaz meg a tagállamok számára az oktatás, a média, a kulturális infrastruktúra, a gazdasági- és a társadalmi élet, a közigazgatás és az igazságszolgáltatás terén. Említésre méltónak találom a regionális és kisebbségi nyelvü helynevek és utalások elfogadását a választási névjegyzékeken. A parlament hangsúlyozta az anyagi támogatás szükségességét és azon határozott szándékát, hogy az 1988-as költségvetésben legalább egy 1 milliós keretet biztosítson a kisebbségi nyelvek számára⁴². Ugyanakkor jelentették ki, hogy a Kevésbé Használt Nyelvek Csoportjának az EP hivatalos Alcsoportjának járó teljes jogú státusát fogják biztosítani.

1988-ban született meg az *Etnikai Csoportok Jogairól szóló Charta létrehozását szorgalmazó Stauffenberg-jelentés*⁴³, amelyről sajnos a Parlament nem határozott a rapportör mandátuma alatt. Az EP jogi bizottsága az átdolgozott Stauffenberg jelentést tárgyalta, melynek nyomán elkészült a rapportör utóda, Siegher Alber nevéhez füzödö, 1993-ban bemutatott *Alber-jelentés*. Mivel ekkorra már napirenden volt az Európa Tanács Regionális és Kisebbségi Nyelvekröl szóló Chartája, s a Parlament szeretne volna látni ezen dokumentum utóéletét, nem fogadott el határozatot az újabb jelentés nyomán sem.

1989. április 12-én a Parlament elfogadja *Az Alapjogok és Szabadságjogokról szóló Nyilatkozatot*, mely egy ilyen tárgyú Európai Charta elfogadását sürgeti. A Nyilatkozat nem sajátosan kisebbségvédelmi vonatkozású, viszont, amint az eljövendö események mutatják, egy mára már az uniós joganyag részévé vált dokumentum elfogadásához vezetett.⁴⁴

Mintegy közös vonásaként a fenti EP határozatoknak emelhetö ki, hogy az általuk tervbevett Charták nem születtek meg, de mindenképpen biztatónak nevezhetö az Európai Parlament 1991. november 21-i nyilatkozata az uniós állampolgárságról, amely elismeri a népcsoportok jogát a demokratikus önkormányzatra.

4. A politikai integráció szakasza

4.1. A Maastrichti szerződéstől, a negyedik bővítésen át, az Amszterdami szerződésig (1993. november 1. – 1999. április 30.)

4.1.1. Általános bemutató

1993. november 1., a Maastrichti szerződés hatálybalépése óta beszélhetünk Európai Unióról. Az alapító szerződéseket lényegesen módosító EUSz természetszerűleg a gazdasági integráció mélyítését szolgálja a *gazdasági és pénzügyi unió létrehozása*, valamint a közös pénznem bevezetése határidejének (1999) megállapításával. Emellett – s ez talán a közép-kelet-európai változások nélkül későbbre tolódott volna – meghatározásra került a *politikai integráció első két együttműködési tere*: a közös kül- és biztonságpolitika, valamint a bel- és igazságügyi együttműködés. Újítás volt az uniós állampolgárság bevezetése, a kulturális sokszínűség értéként való meghatározása, s a személyek szabad mozgásának teljesebb körű biztosítása terén is előrelépés történt. Ennek megfelelően a Közösségek neve *Unió*vá alakult, amely *szerkezeti változással* is járt. Az Európai Uniónak – amely mai napig sem rendelkezik jogi személyiséggel, tehát jogi értelemben nincs – *három pilléres szerkezete* van. Az első pillérbe soroltattak az addigi Közösségek a pénzügyi uniót is beleértve, melyek közül az EGK elnevezése Európai Közösségre módosult. A második pillér a kül- és biztonságpolitikáé, a harmadik pedig a bel- és igazságügyi együttműködésé. Megjegyzendő, hogy a második és a harmadik pillér működése *kormányközi alapon szabályoztatott*, az uniós intézményeket igen korlátozott hatáskörrel ruházta fel a Maastrichti szerződés, mintegy jelezve a politikai integrációval kapcsolatos félelmeket⁴⁵.

Természetesen az Unió szerződés az addigi működés kevésbé kielégítő gyakorlatát javító rendelkezést hozott. A döntéshozatal demokratikusabbá és hatékonyabbá tétele érdekében megnövekedett az Európai Parlament hatásköre, bővült a Tanácsban a többségi szavazás alkalmazási területe, a Közösségek és a tagállamok hatásköreinek tisztázása végett a Szerződés szentesíti a szubszidiaritás elvét.

Ugyanakkor hiányzik a Maastrichti szerződésből bármilyen utalás az Unió esetleges bővítésére. Az integráció a jogi dokumentumokban egyelőre csupán függőleges irányú (mélyítés), a vízszintes irányban (bővítés) való elmozdulásra vonatkozó jogi jelzések még igen esetlegesek.⁴⁶

A Maastrichti szerződés nem éppen kedvező gazdasági recessziós időszakban kezdte kifejteni hatását, mindazonáltal az Unió bővítési folyamata folytatódott.

1995. január 1-től további négy állammal, a régebben jelentkezett EFTA tagországokkal kellett volna bővülnie az EU-nak. Mivel a norvég népszava-

zás ismét elutasító volt, végül Ausztriával, Finnországgal és Svédországgal csak 15-re bővült a tagállamok száma.

Szintén 1995-ben lépett hatályba a *Schengeni Egyezmény*, amely megszünteti a személyellenőrzést a belső országhatárokon, miután az áruszállítás ellenőrzését már a belső piac megvalósulásakor, 1993-ban megszüntették. Nagy-Britannia és Írország saját kérésére nem vesz részt a megállapodásban, viszont Norvégia és Izland, jóllehet nem tagjai az EU-nak, csatlakoztak a Schengeni megállapodáshoz.

A következő meghatározó lépések, kiigazítások szükségességét előre látták a tagállamok, hiszen a Maastrichti szerződés N cikkelye szerint 1996-ra össze kellett hívni egy kormányközi konferenciát (IGC) a szerződés felülvizsgálatára. Eredetileg egy, az Európai Unió szerződés kiegészítéséről szóló szerződés kidolgozása és aláírása lett volna az 1996 márciusának végén megnyitott *torinói kormányközi konferencia* feladata, azonban az időközben megfogalmazott kritikák, melyek az Unió kibővült kompetenciáival párosuló döntéshozatalban megmutatkozó hiányosságokra – úgy mint a döntéshozatal nehézkessége, a demokratikus kontroll hiánya – vonatkoztak, valamint a konkrétumaiban még bizonytalan keleti bővítés kérdése átfogó intézményi reformot igényel. Ezért aztán a torinói IGC munkálatai igen hosszúra nyúltak, a tárgyalásokat mintegy másfél év múlva sikerült úgy ahogy befejezni 1997 júniusában, *Amszterdamban*, s eredményeképpen született meg az 1997. október 2-án aláírt, az Európai Közösség, valamint az Unió létrehozásáról szóló szerződéseket módosító *Amszterdami szerződés*, amely a ratifikációk után 1999. május 1-én lépett hatályba.

1997-ben az Amszterdami szerződés legnagyobb előnye az volt, hogy a kormányközi konferencia lezárásával megnyitotta az utat a csatlakozási tárgyalások megindítása előtt. Pontosan egy hónappal az amszterdami csúcsonyitónapja után, 1997. július 16-án a Bizottság bemutatta az Európai Parlamentnek az Agenda 2000 elnevezésű dokumentum-tervezetet⁴⁷, mely az EU jövőbeni stratégiáját⁴⁸ tartalmazta, elsőként foglalkozott úgy az integráció mélyítésével, az EU reformjával, mint a bővítés kihívásaival. Ennek mellékleteit képezték a csatlakozási kérelmet benyújtó közép-kelet-európai államokról készült országjelentések. Ezáltal teljesült a csatlakozási tárgyalások megkezdéséhez elengedhetetlen feltétel, ugyanis az erre vonatkozó döntést a Tanács csak az országjelentések alapján hozhatta meg. A Bizottság a csatlakozási tárgyalások megkezdésének időpontjául 1998-at, a jelölt államok közül pedig az Észtországgal, Lengyelországgal, Szlovéniával, a Cseh Köztársasággal, Magyarországgal és Ciprussal (5+1) való tárgyalások megnyitását javasolta.

A javaslat természetesen éles reakciókat váltott ki a felsorolásban nem szereplő államok vezetőiből, akik a decemberi luxemburgi csúc előtt erőteljes lobby-tevékenységbe kezdtek. A december 12–13-i Luxemburgban

megtartott Európai Tanács döntés végül is mindenki számára elfogadható kompromisszumos megoldást hozott: a bővítési folyamattal kapcsolatban a „közös startvonal” elve érvényesül. Eszerint a bővítés az összes jelölt állam bevonásával kezdődik majd meg, de a csatlakozási tárgyalások csupán a Bizottság által javasolt 5+1 országgal. Hangsúlyozták, hogy a tényleges csatlakozást nem befolyásolja a tárgyalások megkezdésének időpontja, hiszen minden a jelölt állam egyéni teljesítményén múlik, s adott esetben a tárgyalásokat később megkezdő ország megelőzheti az úton korábban elindult társait, a felkészültség szintjének megállapítására pedig a Bizottság által évenként elkészített országjelentés szolgál alapul. Ugyanakkor a luxemburgi csúcs döntő jelentőségű a bővítési folyamat szempontjából, hiszen itt konkretizálódott a '90-es évek óta tartó átmeneti állapot. Elfogadta a csatlakozási stratégiát, melynek célja az volt, hogy a jelölt országok úgy váljanak az EU tagállamaivá, hogy előtte az *acquis communautaire* túlnyomó részét már alkalmazza. Ennek eszközeként az Agenda 2000-ben javasolt Csatlakozási Partnerséget fogadták el, amely a jelöltek egyéni felkészülését tette lehetővé, hozzárendelve az EU által nyújtott anyagi és technikai forrásokat. Az anyagi források főleg az előcsatlakozási alapokból származtak (PHARE – intézményfejlesztésre, a közösségi joganyag alkalmazására; 2000-től a SAPARD – a mezőgazdasági szerkezetváltás támogatására, és az ISPA – infrastrukturális fejlesztésre).

Tehát 1998. március 30-án hivatalosan megkezdődik a bővítési folyamat 10 közép-kelet-európai jelölt állammal és Ciprussal, Törökország⁴⁹ pedig kimarad ebből a bővítési folyamatból⁵⁰. Egy nappal később megindultak a csatlakozási tárgyalások az 5+1-ekként ismert, fennebb felsorolt társult országokkal.

4.1.2. Kisebbségvédelem

4.1.2.1. *Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés kisebbségvédelmi vonatkozásai.* A Maastrichti szerződés aláírását megelőzték a '89–90-es közép-kelet-európai fordulatként számontartott események, a Közösségek szembesültek a térség sajátos problémájával, a kisebbségi kérdéssel.⁵¹ E szembesülés hatására 1991. december 17-én az Európai Közösségek nyilvánvalóvá tették, hogy részükről az új államok elismerésének egyik feltétele a területükön élő kisebbségek és nemzetiségek jogainak szavatolása,⁵² mint a politikai stabilitás és az emberi jogok kiteljesítésének biztosítója.

1992-ben, a Maastrichti szerződés elfogadásakor a Közösségek már felfigyeltek a kisebbségvédelem jogi és politikai vonatkozásaira, legalábbis ami a területükön kívül eső térségeket illeti. Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés megnyitotta az utat a gazdasági integráció körét meghaladó politikai együttműködés előtt. Ezért, ha az említett kisebbségi érzékenységnek az Unión belül is hatása volt, akkor ennek a Maastrichti szerződésben meg kell mutatkoznia, ugyanis ha a gazdasági integrációnak va-

lóban csak nagyon áttételesen lehet kisebbségi vonatkozása, s ennél fogva érthető, hogy a kisebbségi kérdéskör kizárólag tagállami kompetencia, ugyanez nem állítható a politikai integrációval kapcsolatosan. Lássuk tehát a Maastrichti szerződést (EUSz) tartalmaz-e kisebbségvédelmi rendelkezést, esetleg közösségi hatáskörbe utalja-e ezt.

Ami egy esetleges kisebbségi cikkely helyét illeti, egy logikai elemzés a következő szóbajöhető eseteket eredményezi:

- a politikai együttműködés terei (ha a gazdasági integráció nem vonatkozhat a kisebbségvédelemre, per a contrario, a politikai igen, ugyanis ez utóbbi a teljes – hagyományosan – állami hatáskörre kiterjedhet);
- preambulum, általános rendelkezések (az Unió ugyanis mind a gazdasági, mind a kibontakozó politikai integráció kerete);
- zárórendelkezések (kizárásos alapon, más szerződéses fejezet nem jöhet szóba, ugyanis az itt fel nem soroltak a gazdasági integrációt kodifikáló szerződések módosításával foglalkoznak).

Számbavéve a Maastrichti szerződés által a politikai együttműködés tereként meghatározott közös kül- és biztonságpolitikára, valamint bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó szerződéses rendelkezéseket, tapasztalhatjuk, hogy ezek egyike sem vonatkozik tételesen a kisebbségügyi együttműködésre, bár akár a biztonságpolitikai, akár a bel- és igazságügyi kooperáció elvi körébe beletartozhatott volna. A szerződés konkrét, a kül- és biztonságpolitikára vonatkozó V. fejezetének rendelkezései szerint azonban legalábbis elméletileg következtetni lehet az Unión kívüli kisebbségvédelmi tevékenységre, ugyanis a J. cikk kimondja: „Az Európai Unió közös kül- és biztonságpolitikát határoz és valósít meg, amely a kül- és biztonságpolitika minden területére kiterjed, és amelynek célkitűzései... [között szerepel] ... a demokrácia és a jogállamiság fejlesztése és erősítése, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása” is. Következésképpen, a kisebbségi jogokat a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságjogok részének, illetve a jogállamiság követelményének tekintő koncepció szerint a kül- és biztonságpolitika keretében kifejthető közös kisebbségvédelmi tevékenység jogilag megalapozott. Mindazonáltal a kisebbségvédelem konkrét említése az V. fejezetben reménykeltőbb lett volna.

Ami a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozó VI. fejezet rendelkezéseit illeti, ezek még tág értelmezéssel sem foghatók fel áttételes kisebbségvédelemmel kapcsolatosaknak. A bel- és igazságügyi együttműködés célja a tagállamok közötti belső határokon folytatott személyellenőrzés megszüntetése, a határok szabadon, útlevél és minden egyéb ellenőrzés nélküli átlépése lehetőségének megteremtése. A K. cikk által felsorolt közös érdekűnek értékelt terület⁵³ egyike sem kapcsolódik a kisebbségek védelméhez.

Ugyanakkor számba kell vennünk azt, hogy a politikai integráció szempontjából a Maastrichti szerződés csak az első lépést jelentette, a fokoza-

tosság jegyében csupán konfliktusmentes és a tagállamok mindenikének érdekében álló területekre vonatkozhatott, hiszen másképp a szerződés ratifikációja kérdőjeleződött volna meg. Ennélfogva felmenthetőek a közösségi intézmények azért, mert a kisebbségvédelmet nem foglalták a két új együttműködési pillér valamelyikébe, hiszen a politikai együttműködés intézményesített keretekben való elindulása oltárán áldozták fel. Azt is meg kell említeni, hogy a Maastrichti szerződés konszenzusos döntéshozatalt írt elő mind a kül- és biztonságpolitikára, mind a bel- és igazságügyi együttműködésre vonatkozóan, tehát majdnem biztos, hogy a két új pillér kiterjesztése a kisebbségvédelemre nem hozhatott volna előrelépést.

Ami a Maastrichti szerződés preambulumát illeti, ebben a kisebbségvédelemhez legközelebb állóak a következő bekezdések: (az aláíró államok) „megerősítve elkötelezettségüket a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei mellett”, „azzal az óhajjal, hogy elmélyítsék a népek közötti szolidaritást, miközben történelmüket, kultúrájukat és hagyományaikat tiszteletben tartják” (úgy határoztak, hogy létrehozzák az Európai Uniót). Az idézett preambulumi nyilatkozatok közül az elsőben felsorolt elvek, a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvei már az Egységes Európai Okmány preambulumban is fellelhetők⁵⁴, viszont ezek csupán a politikai együttműködésre vonatkozó szerződéses rendelkezésekben konkretizálódtak, s mint ilyenek, közösségi jogalkotásra nem hatalmazták fel az intézményeket. A népek közötti szolidaritás elvét sugallták már a Római szerződés preambulumának az „Európai népek egyre szorosabb összefogására”, valamint az „egyes területek közötti különbségek” és a kedvezőtlenebb adottságú területek elmaradottsága-nak csökkentésére vonatkozó utalásai, viszont a népek történelmének, kultúrájának és hagyományainak tiszteletben tartása teljesen új szempont.

A közös rendelkezéseket tartalmazó első fejezet rendelkezései közül említésre méltó az Unió céljait felsoroló B cikkely első pontjának gazdasági és szociális kohézióra való utalása, harmadik pontja: a tagállamok állampolgári jogainak és érdekeinek fokozottabb védelme egy uniós állampolgárság bevezetésének útján”, valamint F. cikkelye, amely kimondja: „(1) Az Unió tiszteletben tartja a tagállamainak nemzeti identitását, amelyek kormányzati rendszerei a demokratikus alapelveken nyugszanak. (2) Az Unió a közösségi jog általános alapelveiként tartja tiszteletben az alapvető jogokat, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló, 1950. november 4-én Rómában aláírt európai egyezmény biztosítja, továbbá, ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek. (3) Az Unió gondoskodik a céljai eléréséhez és politikái folytatásához

szükséges eszközökről.” Sajnos, az Unió céljai között kisebbségvédelemről tételesen nem esik szó.

A zárórendeletek nem tartalmazzak semmilyen, a kisebbségvédelemmel kapcsolatos cikkelyt.

Összefoglalva tehát, tételes kisebbségvédelmi rendelkezése nincs az Európai Unióról szóló szerződésnek, de a kül- és biztonságpolitika keretében kifejezhető közös kisebbségvédelmi tevékenység jogilag megalapozott. Áttételesen viszont a Maastrichti szerződés néhány rendelkezése fogódzót jelenthet az Unión belüli kisebbségvédelem terén is:

a) az F. cikkelyben megemlített alapvető emberi jogok tiszteletben tartása, valamint a tagállamok kormányzati rendszereinek demokratikus volta, hiszen általában az emberi jogok részeként tartják számon a kisebbségi jogokat, valamint tudvalevő, hogy a demokratikus politikai berendezkedés elvben mindenféle jogtípussal ellentétes. Az F cikkely első két bekezdésének jellegét vizsgálva megállapítható, hogy ezek közösségi szintű szabályozásra nem jogosítják fel az Uniót. Az EK szerződés Maastrichti módosítása nyomán bevezetett XVII. címe, „Együttműködés a fejlesztés területén” viszont tartalmaz a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok, illetve a jogállamiság előmozdítására vonatkozó jogosítványokat. A 130. U cikk (2) bekezdése leszögezi: „A Közösségnek ezen a téren [Együttműködés a fejlesztés területén] folytatott politikája hozzájárul a fejlesztés, a demokrácia megszilárdítása és a jogállamiság általános célkitűzéséhez, valamint az emberi jogok és az alapvető szabadságjogok tiszteletben tartásának célkitűzéséhez. Ezen jogosítványok azonban csupán EU-n kívüli területekre, főként fejlődő országokra kiható tevékenységekre vonatkoznak⁵⁵, viszont a gyakorlat azt mutatja, hogy csatlakozó államok vonatkozásában is mintaként szolgált ez a fejezet⁵⁶;

b) a B. cikkelynek a gazdasági és szociális kohézióra való utalásának megfelelő G.36. cikkely szerint az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződésbe bevezetett 3. fejezet: oktatás, szakképzés és ifjúság, valamint ennek 126. cikkelye, amely kimondja, hogy „A Közösség [...] teljes mértékig tiszteletben tartja a tagállamoknak az oktatás tartalmára és az oktatási rendszer felépítésére vonatkozó hatáskörét, és a *tagállamok kulturális és nyelvi különbözőségét*”. Ha ezen rendelkezést összevetjük azzal, hogy mire irányul(hat)nak a közösségi tevékenységek, a (2) bekezdés első pontjában feltüntetett „az európai szint kifejlesztése az oktatásban, különösen a tagállamok nyelveinek tanulása és terjesztése révén”, nyilvánvalóvá válik, hogy a Közösség csupán a tagállamok nyelvein való oktatást támogathatja. Másiképpen e cikkely alapján a Közösség nem módosíthatja, nem kérheti a tagállamtól a valamely nyelven való oktatás bevezetését vagy módosítását, csupán a tagállam által meghatározott oktatási rendszer bizonyos tereit támogathatja. Nyilván, a támogatandó tevékenységeket, projekteket a Közösség

határozza meg, s ebben figyelembe veheti az emberi jogok részét képező kisebbségi jogokat, feltéve, hogy a tagállam oktatási rendszere szerint létezik kisebbségi nyelven folyó oktatás;

c) a B. cikkelynek a tagállamok állampolgári jogainak és érdekeinek fokozottabb védelmére vonatkozó kitétele, és az ennek megfelelő G. cikkely C pontja szerint az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződésbe bevezetett II. rész az uniós állampolgárságról (8–8E cikkelyek). Ezzel kapcsolatosan viszont meg kell jegyezni, hogy az uniós állampolgárok számára csupán néhány, kisebbségvédelmi szempontból nem, vagy nem túl jelentős jog biztosítatik uniós szinten⁵⁷, az egyéb állampolgári jogok a tagállamok belső joga szerint illetik meg a polgárt;

d) a preambulumnak a népek történelmének, kultúrájának és hagyományainak tiszteletben tartásával összhangban elfogadott, az Európai Gazdasági Szerződést módosító G.37-es cikk, amely a kultúrára vonatkozó fejezetet vezeti be az immár Európai Közösséget alapító szerződésbe. E fejezet azon túl, hogy megteremti a jogalapot arra, hogy a Közösség hozzájáruljon a tagállamok kultúrájának fejlődéséhez, támogatva vagy kiegészítve a tagállamok e téren való együttműködését, két igen fontos kitételel tartalmaz. Egyrészt az Unió vállalja, hogy „tisztetben tartja ugyanakkor a [tagállamok kultúrájának] nemzeti és regionális sokszínűségét”, másrészt kimondja, hogy a „jelen szerződés (EKSz) más rendelkezései szerint fogantatott tevékenységek keretében a Közösség tekintetbe veszi a kulturális vonatkozásokat”.⁵⁸ Ez utóbbi rendelkezés gyakorlatilag jogalapot teremt arra, hogy bármilyen, a gazdasági együttműködéssel kapcsolatos közösségi tevékenységet a kulturális sajátosságok figyelembevételével tervezzenek meg, végezzenek el. Gyakorlatilag ez a Maastrichti szerződés legfontosabb rendelkezése kisebbségvédelmi szempontból.

4.1.2.2. Maastrichttől Amszterdamig: kisebbségi vonatkozások. 1993 júniusában két, a keleti bővítés és ennek kisebbségi vonatkozásai szempontjából meghatározónak tűnő folyamatot gerjesztő dokumentum látott napvilágot, amelyek célja az akkor még Európai Közösségek szempontjából eredetileg konvergens volt:

1993. június 9-én a francia minisztertanács kommunikációjában a nyilvánosság előtt először konkretizálta a Balladur-tervként ismert javaslatot: „Franciaország egy európai biztonsági és stabilitási egyezségokmány előkészítő konferenciájának tervét fogja javasolni EU-partnereinek, amely az Európai Unió szerződésében előírt közös kül- és biztonságpolitika első kipróbálása lehetne. Ez a konferencia szervezné meg a határ- és kisebbségi problémákkal terhes közép- és kelet-európai államok közötti preventív kereteket. [...] Az Európai Közösségekhez új csatlakozások idővel és csak akkor lehetségesek, ha ezek az országok az európai stabilitást veszélyeztető prob-

lémáikat előzetesen rendezték.”⁵⁹ Az Európai Stabilitási Egyezmény⁶⁰ (ESE) patronálása az EU Közép-Kelet-Európa kisebbségeit érintő fontos szerepvállalásaként indult, melyet éppen a csatlakozások előkészítésének érdekében vállalt fel, hiszen alapfeltevése az volt, hogy az Európai Községek/Unió súlya és az esetleges jövőbeni tagság reménye pozitív hatást gyakorolhat a régió országaira határ- és kisebbségi konfliktusaik végleges rendezése szempontjából. Az elképzelés szerint az érintett országok kétoldalú szerződésekben rögzítették volna jószomszédi kapcsolataikat, határaik sérthetetlenségét és a kisebbségek védelmét. Az érintett államok képviselőinek részvételével szervezett regionális kerekasztal tárgyalásokon számottevő eredményt nem sikerült elérni. Az EU-tagság csupán vonzó, jövőbeni remény volt, sem felvételi határidőt, sem konkrét támogatást nem tartalmazott, ennél fogva az Unió nem tudott hatékony tevékenységet kifejteni. Az ESE különösen a kisebbségek védelme terén vallott kudarcot. Az 1995-ben Párizsban véglegesített Egyezmény egy általános hangvételű, jogilag nem kötelező nyilatkozatból és egy 130, jobbra már az ESE-től függetlenül megkötött kétoldalú szerződést felsoroló mellékletből állt. A jogilag nem kötelező, az EBESZ 52 tagállamának képviselői által aláírt nyilatkozat értelemszerűen sem ellenőrzési mechanizmust, sem szankcionálási lehetőséget nem tartalmazott. Talán egyetlen sikerként az ugyanott, ugyanakkor aláírt magyar-szlovák alapszerződés könyvelhető el, bár ennek a kollektív kisebbségi jogokra vonatkozó utalását Szlovákia még aznap korlátozó módon értelmezte. Ami az EU szerepvállalását illeti, ez csupán az aláírásig tartott, ugyanis ezt követően az EBESZ lett az egyezmény letéteményes szervezete.⁶¹

Az 1993 június 21–22-én Koppenhágában ülésező Európai Tanács, amellett, hogy megerősítette Ausztria, Finnország, Svédország és Norvégia 1995-ös csatlakozását, fordulatot hoz a keleti bővítés szempontjából, hiszen a tagállamok ekkor jelentették be hivatalosan, hogy az Unió⁶² nyitott minden közép-kelet-európai állam előtt, amennyiben teljesítik a csatlakozási feltételeket, s szintén e csúcson határoztattak meg a csatlakozási feltételek:

- stabilan működő demokratikus intézményrendszer, mely szavatolja a jogállam és az emberi jogok tényleges érvényesülését, biztosítja a kisebbségek védelmét, jogaik tiszteletben tartását;

- működő piacgazdaság, az Unión belüli versenyviszonyokkal és piaci erővel való megbirkózás képessége;

- a tagságból származó kötelezettség teljesítésének képessége (az *acquis communautaire* adaptálása és alkalmazása), beleértve a politikai, illetve a gazdasági és monetáris unió céljait is.

A feltételek meghatározása kettős jelzés a csatlakozni vágyó közép-kelet-európai államok számára. Egyrészt azt jelzi, hogy a bővülés a gazdasági kompatibilitáson túl a politikai kongruenciát is feltételezi⁶³, másrészt pedig

azt, hogy esetükben az Unió kitüntetett figyelmet szentel a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának és védelmének.

A koppenhágai politikai kritériumok között már tételesen megtalálható a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának és védelmének feltétele, amely a csatlakozni vágyó államokban élő kisebbségek számára valamelyes jelentőséggel bír majd. Megjegyzendő, hogy a koppenhágai kritériumok jogilag nem kötelező, politikai kritériumok, hiszen alapszerződési rendelkezés nem tartalmazza ezeket.

Emellett a koppenhágai csúcson azt is nyilvánvalóvá tették, hogy a bővítésnek az is feltétele, hogy az EU befogadó kapacitása és az integráció szintje ne károsodjon, márpedig a befogadó kapacitás javításához intézményi reformokra volt szükség, amelyeket egy, a maastrichtit jobbító jövőendő szerződésnek kellett volna megteremtenie. Ennélfogva előre látható volt, hogy a közép-kelet-európai államok esetében a csatlakozási folyamat hosszadalmas lesz.

Kisebbségvédelmi szempontból a csatlakozási folyamat fontossága abban rejlik, hogy a csatlakozási kritériumok teljesítésének mértékét folyamatosan vizsgálja az EU. Ezen időszak végére – a koppenhágai kritériumok szerint – a csatlakozni kívánó államnak olyan szintet kell elérnie mind gazdasági, mind intézményi, mind politikai, s ezen belül kisebbségvédelmi szempontból, hogy tagállammá válása ne hátráltassa az Unió addigi működését.

Mindazonáltal az Amszterdami szerződés elfogadásáig az EU igen csekély mértékben gyakorolt hatást a csatlakozni kívánó államok kisebbségekkel kapcsolatos jogszabályaira vagy hozzáállására. A meghirdetett Európai Stabilitási Egyezmény nem sok eredményt hozott. A bővítési folyamatról annyit lehetett tudni, hogy el fog indulni, s ebben majd figyelembe veszik a koppenhágai kritériumokat. Ugyanakkor a csatlakozási kérelem elbírálásához szükséges országjelentések még nem születtek meg, bár az is igaz, hogy a közép-kelet-európai országok csatlakozási kérelmeiket a koppenhágai kritériumok meghatározása után nyújtották be.⁶⁴ Csupán 1995 végén, a madridi csúcson kérte fel az Európai Tanács a Bizottságot, hogy a közép-kelet-európai államok csatlakozási kérelmének elbírálása érdekében készítse el a vonatkozó országjelentéseket, s ugyanakkor tett ígéretet arra, hogy a kormányközi konferencia lezárása után mihamarabb dönteni fog a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről. A keleti bővítés első időszakát a bizonytalanság jellemezte, s ennélfogva azt hiszem nem áll messze a valóságtól az, hogy az EU közvetlenül csupán a kisebbségvédelmi koppenhágai kritérium bejelentésével gyakorolt pszichológiai hatást Közép-Kelet-Európa államainak kisebbségvédelmére. Hogy ez mennyiben befolyásolta ezen államok hozzáállását a főleg az Európa Tanács égisze alatt kidolgozott európai kisebbségvédelmi szerződésekhez, ennek vizsgálata egy más tanulmány feladata lehetne.

Az Európai Parlamenten belül folytatódik a kisebbségvédelemmel foglalkozó politikai jellegű határozatok sora. 1994-ben az EP *Határozatot* fogad el az *Európai Közösség Nyelvi kisebbségeiről*⁶⁵, mely az ún. Killielea-jelentés alapján keletkezett. A határozat ismét hivatkozik az Arfé határozatra, s hangsúlyozza, hogy a tagállamok el kell, hogy ismerjék saját nyelvi kisebbségeiket, s meg kell teremteniük ezen nyelvek megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges törvényes alapfeltételeket, amelyek legalább ezen nyelvek és kultúrák használatát, valamint használatuk bátorítását kell, hogy biztosítsák az oktatásban, igazságszolgáltatásban és közigazgatásban, a médiában, a hely- és helységnevek terén, valamint a közélet és a kulturális élet egyéb területein.

Az EP ebben a határozatban felhívást intézett a tagállamok kormányaihoz és parlamentjeihez, hogy írják alá és ratifikálják az Európa Tanács Regionális Nyelvekről szóló Chartáját, további pénzügyi támogatást javasolt az EBLUL nemzeti Tanácsai részére. Ugyanakkor felhívta a Bizottság figyelmét arra, hogy vegye figyelembe a kevésbé használt nyelveket és az ezekhez tartozó kultúrákat akkor, amikor a közösségi politika különböző területeit tervezi. Kérte továbbá az Európai Tanácsot és a Bizottságot, hogy biztosítsanak megfelelő költségvetési tételeket a kevésbé használt nyelvek javára szánt közösségi programokra, javaslatot téve egy többéves – e térre vonatkozó – akcióprogramra. Az EP határozata szerint mindezen ajánlások vonatkoznak a nem-területi őslakos kisebbségekre, úgy mint a roma és sinti kisebbség, melyek nem-területi minőségüknél fogva nem veszélyeztetik a tagállamok területi integritását vagy közrendjét.⁶⁶

4.2. Az Amszterdami szerződéstől a Nizzai szerződésig (1999. május 1. – 2003. január 31.)

4.2.1. Általános bemutató

Az Amszterdami szerződés nyomán megnövekedett az Európai Parlament súlya a döntéshozatalban, egyszerűsödött az eljárási rendje, az Unió szintű együttműködés tárgyává lépett elő a foglalkoztatáspolitikai, a diszkrimináció tilalmának tételes szentesítése mellett az emberi jogok terén is előrelépést hozott, mivel kimondta, hogy az Unió tiszteletben tartja az alapvető emberi jogokat és szabadságjogokat, amint ezek az Európai Emberi Jogok Szerződésében szavatoltak, és ahogyan a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból következnek; erősödött a bel- és igazságügyi együttműködés, s módosításokat eszközölt a közös kül- és biztonságpolitika terén is. A csatlakozási feltételek az Amszterdami szerződés révén módosulva kerültek a primer uniós jogba, melynek 49. (korábbi O.) cikkelye a 6. cikk (1) bekezdésében rögzített alapelvi tiszteletben tartáshoz köti a csatlakozást, s ugyanakkor a 6. cikk (1) bekezdéséből hiányzik a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának és védelmének feltétele.⁶⁷

Valójában azonban az Amszterdami szerződés nem oldotta meg a lényegi kérdéseket. Sem egy átfogó intézményi reform, sem az Unió bővítéséhez szükséges lényegi módosítások nem születtek meg.⁶⁸ Az is függőben maradt, hogy az elhalasztott döntések meghozatala érdekében újabb kormányközi konferenciát hívnak-e majd össze vagy egy kisebb tanácskozást. Annyi viszont bizonyos volt, hogy az intézményi reformot bármilyen további bővítés előtt végre kell hajtani, ugyanis Belgium, Franciaország és Olaszország az Amszterdami szerződéssel kapcsolatos Nyilatkozatában ezt előfeltételként jelölte meg, márpedig a tagállamok konszenzusa nélkül a bővítést lehetetlen megvalósítani.

Már az ASz hatálybalépése előtt lendületet vett a keleti bővítés a luxemburgi hatokkal. E folyamat következő lépésére az 1999. december 11-i Helsinkiben megtartott Európai Tanács ülésen került sor, ahol döntés született a hat újabb jelöltállammal – Románia, Szlovákia, Lettország, Litvánia, Bulgária és Málta – kapcsolatban a csatlakozási tárgyalások megkezdéséről 2000 elején, valamint Törökország jelölt állammá való nyilvánításáról. A helsinki csúcs határozata szerint 2000 februárjában kormányközi konferencia kerül összehívásra az alapszerződések újabb módosítása érdekében, hiszen míg az éppen hatályossá váló Amszterdami szerződés⁶⁹ csupán 5 állam csatlakozására teremtett keretet, a helsinki csúcs szerint az EU 2003. január elsején készen áll majd az új tagállamok befogadására.

2000. január 15-én megkezdődnek a csatlakozási tárgyalások a helsinki csúcson nevesített hat jelölt állammal.

2000 február 14-én új *Kormányközi Konferencia* került megrendezésre azzal a meghatározott céllal, hogy úgy alakítsák át az Unió intézményi rendszerét, hogy ez lehetségessé tegye az új tagállamok felvételét, tekintettel arra, hogy az Unió az eddigi legnagyobb bővítési hullám elé néz. Gyakorlatilag a Kormányközi Konferencia a decemberi csúcstalálkozó döntéseit készítette elő. Természetes tehát, hogy a 2000. december 7–11 között Nizzában megtartott európai csúcstalálkozó legfőbb célkitűzése az Európai Unió intézményeinek életképes és hiteles átszervezése, valamint a bővítés konkrét, időben történő megtervezése volt. Egyetemes közös megegyezés született arra vonatkozóan, hogy az Európai Unió bővítése csakis az intézményeket érintő reformok megvalósítása után lehetséges. Ezen az ülésen azonban nemcsak a bővítés szempontjából lényeges intézményi reformról, a szavazatok országonkénti súlyozásáról, a delegálható tagok számáról született döntés, hanem itt került sor az Unió fejlődésének szempontjából két lényeges, bár jogilag nem kötelező dokumentum, *Az Alapjogok Chartájának* és *az Európai Unió jövőjéről szóló nyilatkozatnak* az elfogadására is. Ez utóbbi kapcsán az Európai Tanács eldöntötte, hogy ez a jövőben aláírandó Nizzai szerződés mellékleteként fog szerepelni. Hogy az állam- és kormányfők tisztában voltak azzal, hogy a Nizzai szerződés majdani aláírása és ratifiká-

lása nem jelenti az Unió reformjának lezárását, jelzi az Unió jövőjére vonatkozó nyilatkozat. Bár a Nizzai reformokkal előkészítették az intézményi keretet a bővítés számára, az EU jövőjéről egy mélyebb és szélesebb vitát tartottak szükségesnek. A svéd elnökség feladatául jelölték meg egy 2001 júniusában bemutatandó, erről szóló jelentés elkészítését, melynek alapján, a belga elnökség végén, 2001 decemberében döntenek majd a vita elkezdésének időpontjáról.

Szintén eldöntetett az előkészítő munkálatok befejezése utáni, 2004-ben összehívandó kormányközi konferencia is, melynek feladatát a Szerződések összes szükséges módosításának elvégzésében jelölték meg. Ezen Kormányközi Konferenciával kapcsolatban az állam és kormányfők szükségesnek tartották leszögezni, hogy ez semmiképp sem akadályozhatja a bővítést.

4.2.2. Kisebbségvédelem

4.2.2.1. Általában az Amszterdami szerződés kisebbségvédelmi vonatkozásairól. Kisebbségvédelmi szempontból talán az „egy hideg – egy meleg” volna a legjellemzőbb az amszterdami szerződésre.

Legjelentősebb hozadéka a diszkrimináció tilalmának tételes szentesítése az Európai Közösség létrehozásáról szóló szerződés 13. cikkében (korábbi 6a. cikk): „E szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a szerződés által a Közösségre átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács, a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemek, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékossgon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.”

Ez a cikkely csupán az Unió kizárólagos vagy tagállamokkal közösen – az Európai Közösség szerződése szerint – gyakorolt hatáskörére vonatkozik, az alapján foganatosított intézkedések meghozatalához egyhangú döntés szükséges a Miniszterek Tanácsában, mindazonáltal az egyetlen explicit cikkely, amely alapján az Unió a – többek között etnikai alapú – diszkrimináció ellen felléphet, azaz akár oktatással, kultúrával vagy egyéb, az EK hatáskörrel kapcsolatos kisebbségvédelmi jogszabályt is alkothat.

Kisebbségi szempontból a legjelentősebb visszalépést az Európai Unióról szóló szerződés 6. cikkelyének (F. cikk) módosítása hordozza magában, amely az EU alapelveit határozza meg (1) bekezdésében: „Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közősek a tagállamokban.” Ez a módosítás nem önmagában káros a kisebbségvédelemre nézve, hiszen mint olyan, öröndetes az Unió alapértékeinek illetén meghatározása. Károssága a 49. (korábbi O.) cikkellyel összevetve nyilvánul meg, amely szerint: „Bármely olyan európai állam kérheti felvétélét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 6. cikk (1) bekezdésében megállapított

alapelveket. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően arról egyhangúlag határoz.” E két cikkely együttes értelmezéséből kiderül, hogy a koppenhágai csatlakozási kritériumok az Amszterdami szerződés révén módosulva kerültek a primer uniós jogba, hiszen a 6. cikk (1) bekezdéséből hiányzik a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának és védelmének feltétele.⁷⁰

Egyébként az amszterdami szerződés (ASz) megtartotta, sőt esetenként erősítette az uniós kompetenciákat azon területeken, amelyek már a Maastrichti szerződés szerint is jogalapot szolgáltatottak bizonyos, áttételes kisebbségvédelmi szabályozásra, illetve kisebbségekkel kapcsolatos tevékenység támogatására.

Az EU első pillérébe tartozó oktatás és kultúra területén lényegi módosítást nem eszközölt az ASz, csupán a 128. cikkely 4 paragrafusában szereplő elv, a kulturális sajátosságok figyelembevételének elve válik hangsúlyosabbá: „A Közösség az e szerződés egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, *különösen kultúrái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében*, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.”

A szintén közösségi pillérbe tartozó „Együttműködés a fejlesztés területén” fejezete lényegében nem módosult, csupán a programok elfogadásához szükséges döntéshozatali módszer változott⁷¹.

Ami az európai állampolgársághoz fűződő jogokat illeti, ezek kiegészülnek bármely uniós polgár azon jogával, hogy az Unió hivatalos nyelveinek valamelyikén írásban forduljon bármely EU intézményhez vagy szervhez, és ugyanazon a nyelven kapjon választ. Ezen jog kedvező azon EU-n belüli kisebbségeknek, melyeknek anyaországa szintén EU tagállam, hiszen anyanyelvükön fordulhatnak az uniós intézményekhez vagy szervekhez, viszont nem kell figyelmen kívül hagynunk azt aényt, hogy nem ilyen céllal született. A jog mögött nyilvánvalóan azon elv húzódik meg, hogy az EU intézményeivel szembeni nyelvhasználati jogegyenlőség csupán a tagállamok többségi lakosait illeti meg, mivel az általuk beszélt nyelvek váltak az EU hivatalos nyelveivé.

Az EU II. és III. pillére, a bel- és igazságügyi együttműködés, valamint a közös kül- és biztonságpolitika erősödött. Ez utóbbi néhány együttműködési területe⁷² átkerült a közösségi pillérbe, s ezáltal a kötelező közösségi jogrend szabályai vonatkoznak rájuk, viszont kisebbségvédelmi intézkedéseket még mindig csak áttételesen és elvi szinten tesz lehetővé az együttműködés joganyaga. A bel- és igazságügyi együttműködés a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködéssé szűkül, a kooperáció területei is eszerint változnak. Kisebbségvédelmi szempontból említésre méltónak tűnhet a K.1. cikk első bekezdése: „Az Európai Közösség hatáskörei nek sérelme nélkül, az Unió célja, hogy a büntetőügyekben folytatott rend-

őrségi és igazságügyi együttműködés területein a tagállamok közös fellépésének kidolgozásával, valamint a rasszizmus és idegengyűlölet megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel biztosítsa a polgárok magas szintű biztonságát egy olyan térségben, amely a szabadságon, a biztonságon és a jog érvényesülésén alapul.” Eszerint a sajátosan kisebbségek ellen irányuló súlyos megnyilvánulások, mint a rasszizmus és az idegengyűlölet terén az Unió jelen együttműködés eszközeivel jogosult volna ezek megelőzésére irányuló tevékenységeket végezni. Viszont a második bekezdésben felsorolt eszközök egyike sem alkalmas effajta megelőzésre: „az Unió ezt a célkitűzést a szervezett vagy egyéb bűnözés, így különösen a terrorizmus, az emberkereskedelem és a gyermekek sérelmére elkövetett bűncselekmények, a tiltott kábítószer-kereskedelem és a tiltott fegyverkereskedelem, a korrupció és a csalás megelőzésével és az ezek elleni küzdelemmel valósítja meg.” Ugyanakkor figyelemre méltó az amszterdami szerződés által bevezetett új eszmei alap, a célként nevesített szabadság, biztonság és igazságosság európai térségének kialakítása. Ezen cél viszont a jövőbeni szerződések pontosítására vár.

4.2.2.2. A csatlakozási feltételek beemelése a primer uniós jogba és a kisebbségvédelem. Említettem, hogy a csatlakozási feltételek az Amszterdami szerződés révén kerültek a primer uniós jogba, melynek 49. (korábbi O.) cikkelye kimondja: „Bármely olyan európai állam kérheti felvételét az Unióba, amely tiszteletben tartja a 6. cikk (1) bekezdésében megállapított alapelveket. Kérelmét a Tanácshoz kell benyújtania, amely a Bizottsággal folytatott konzultációt és az Európai Parlament tagjainak abszolút többségével elfogadott hozzájárulását követően arról egyhangúlag határoz.” A EUSZ 6. cikkének (korábbi F. cikk) (1) bekezdését a következőképpen módosította az 1997-es Amszterdami szerződés: „(1) Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közősek a tagállamokban.”

Összevetve az Amszterdami szerződésben felsorolt uniós alapelveket és a koppenhágai kritériumokat, egyedüli különbségként a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának és védelmének politikai feltétele fedezhető fel. Ezért hangsúlyozták egyes szakértők, hogy kisebbségi téren az EU kettős mércét alkalmaz. Miért kellene a csatlakozni vágyóknak teljesíteni a kisebbségi kritériumot, ha a tagállamoknak ilyen kötelezettségük nincs, s ha ez még nem is tételes csatlakozási feltétel az alapító szerződések rendelkezései szerint – ez a csatlakozó államok némelyike által felvethető kérdés. Ugyanakkor az unión belüli nyelvi és etnikai, sőt vallási kisebbségek azt kérdezhetik, hogy miért nem terjesztik ki e feltételt a jelenlegi tagállamokra is, miért nem rögzítik a kisebbségvédelmet mint uniós alapelveket, hiszen a tagállamok egyikében sem rendezett a kisebbségi kérdés. Úgy vélem, a dilemma megoldásá-

ban segítségünkre lehet annak vizsgálata, hogy vajon az Amszterdami szerződés által csatlakozási feltételekként megjelölt alapelvek és a csatlakozás politikai kritériumrendszere az államok jogi kötelezettségei terén mutat-e különbözőséget, illetve tartalmazzák-e az uniós intézmények mandátumát az e területre vonatkozó jogalkotásra vonatkozóan.

Ha az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés idézett cikkelyeinek tartalmát elemezzük, kiderül, hogy ez a tagállamok belső jogrendszerében már elfogadott alapelveket sorol fel, azaz nem tartalmaz semmilyen új kötelezettséget a tagállamok irányában.⁷³ Az is megállapítható, legalábbis az alapvető jogok tiszteletben tartására vonatkozóan, hogy a „közös alkotmányos hagyományok” a tagállamokban jelentkező legalacsonyabb szavatolási szintre utal, ugyanis ez képezheti a legkisebb közös nevezőt. Gyakorlatilag e rendelkezések nem tesznek egyebet, mint a létező status quo-t határozzák meg a politikai integráció útján elindult Unió alapjaként.

Az Amszterdami szerződés 49. cikkelye a csatlakozást igénylő államokra vonatkozik, ennél fogva a tagállami minőséggel már rendelkező országok számára semmilyen új kötelezettséget nem ír elő.

Ami az intézmények mandátumát illeti, megállapítható, hogy sem a Maastrichti, sem az Amszterdami szerződés nem tartalmaz tételesen kisebbségvédelmi jogalkotói tevékenységre való felhatalmazást.

Ami a csatlakozás politikai kritériumrendszerét illeti, a kisebbségi jogokra vonatkozót leszámítva, mind fellelhető az Európai Unió alapelveire vonatkozó cikkelyében. Természetes tehát, hogy az Amszterdami szerződés szerint ugyanezen politikai kritériumokat várja el az Unió a csatlakozni vágyóktól is, hiszen valamely új állam csatlakozása „nem fékezheti le az európai integráció lendületét”, amint ezt az Európai Tanács koppenhágai határozata le is szögezi. Csatlakozási előfeltételekről lévén szó, nem is gondolhatunk egy esetleges jogszabály-alkotási felhatalmazásra az Unió intézményei felé, hiszen ezt csupán szerződésben lehet rögzíteni. Marad tehát a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának és védelmének a kritériuma, amelyet a tagállamok a koppenhágai döntés szerint igen, az Amszterdami szerződés szerint nem várnak el a csatlakozni vágyó államoktól, s ugyanakkor a kisebbségvédelem nem tartozik tételesen az általuk létrehozott struktúra alapelemei közé. Honnan ez a dichotómia, egyáltalán kettősséggel állunk-e szemben? Ezt vizsgálom a következőkben.

Ami a tagállamok és a csatlakozni vágyó államok belső kisebbségvédelmi rendszerei közötti vélhető vagy valós különbséget illeti, megjegyzendő, hogy már 1990-ben, az Unió csatlakozási kritériumainak kidolgozása előtt, az akkori tagállamok, az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának résztvevőiként és dokumentumának elfogadóiként, elismerték, „hogy a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása – az egyetemesen elismert emberi jogok része”, s mint

ilyen, „fontos tényező a résztvevő államokban a béke, az igazságosság, a stabilitás és a demokrácia szempontjából”⁷⁴. Nem mint jogilag valamiféle kötelezettséget is keletkeztető dokumentum, hanem mint politikai nyilatkozat jelzi, hogy a majdan Európai Unióvá alakuló Európai Közösségek tagállamai elfogadták azt a nézetet, hogy a kisebbségi jogok, mint egyéni jogok, az általános emberi jogok részei. Ebből akár az a következtetés is levonható, hogy a Maastrichti szerződés megszövegezésében használt „az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása” megfogalmazás magában foglalja a kisebbségi jogok, mint egyéni emberi jogok tiszteletben tartásának elvét is.

E magyarázatot elfogadva is marad a kérdés: ha a tagállamok esetében elég volt az általános emberi jogok szavatolása, s ugyanezen alapelvre utal az Amszterdami szerződés csatlakozási feltételekre vonatkozó cikkelye, miért nem találtatott ez a megfogalmazás elégségesnek Koppenhágában? Az ok talán a körülményekben keresendő. 1993-ban már nyilvánvalóvá vált, hogy a többség és az etnikai kisebbségek viszonya Közép-Kelet-Európa gyűjtőzsinórja lehet (ekkorra már szétesett a volt Jugoszlávia, a Szovjetunió, a fegyveres etnikai összecsapásoktól az 1990-es marosvásárhelyi eseményekig többféle poszt-kommunista állambeli etnikai villongásnak volt szemtanúja Nyugat-Európa). Ebből a szempontból érthető tehát, hogy a politikai stabilitást mindig is előtérbe helyező EU rendezetlen kisebbségi-etnikai helyzettel rendelkező államokat nem kívánt a csatlakozásra váró országok közé, azaz e kérdés előzetes megoldását külön, hangsúlyos csatlakozási feltételként szabták meg 1993-ban. Mégis, mi a magyarázata annak, hogy az 1997-es Amszterdami szerződés nem kéri a csatlakozni akaró államoktól tételesen a kisebbségi jogok tiszteletben tartását úgy, ahogyan az a koppenhágai kritériumokban kifejezésre került? Véleményem szerint az ok kettős: egyrészt, ha jogi szempontból a kisebbségvédelem nem tartozik az Unió alapelvei közé (csak esetleg áttételesen, az emberi jogok részeként), akkor a jogilag szabályozott csatlakozási feltételek között sem szerepelhet. Azaz, ahhoz, hogy az Amszterdami szerződés csatlakozási feltételként jelölhesse meg a kisebbségi jogok tiszteletben tartását, ki kellett volna egészíteni az Unió alapelveire vonatkozó 6-os cikkelyt ezen alapelvvel, amely, ezek szerint valahogy így kellett volna, hogy szóljon: Az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok, a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és a jogállamiság elvein alapul, amely alapelvek közösek a tagállamokban. Itt pedig az „amely alapelvek közösek a tagállamokban” tétel nem felelt volna meg a valóságnak, s ennél fogva nem valószínű, hogy kiállta volna a ratifikáció próbáját, hiszen Franciaország még mindig ragaszkodik azon álláspontjához, miszerint területén nem élnek kisebbségek.⁷⁵ Tehát a második ok arra vezethető vissza, hogy a kisebbségek jogainak tisztelete nem közös alapelve minden jelenlegi tagállamnak, ennél fogva az sem meglepő, hogy az uniós szín-

tű kisebbségi jogi szabályozás hiányzik. Adódik tehát a következtetés, hogy a kisebbségek jogainak tiszteletben tartása jogilag nem számonkérhető csatlakozási kritérium, csupán politikailag.

Továbblépve: az a kérdés vetődhet fel, hogy miért elfogadhatóak az Unión belül létező etnikai feszültségek (lásd korzikaiak, baszkok, észak-írek stb.), s a Kelet-Európaiak nem? A válasz érzésem szerint a részletekben rejlik, azaz abban, hogy mit is fed „a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme”, miután nem létezik sem egy elfogadott uniós standard, sem a csatlakozási feltétel teljesítésének paraméterei nem meghatározottak.

Az előbbieken említettem, hogy a csatlakozási feltétel nem jogi, hanem politikai kötelezettség, ennél fogva a kritérium mérésére is politikai mérce szolgál. Az eddig elkészült országjelentések azt mutatják, hogy az uniós elvárás a konfliktusmentességre, valamint bizonyos etnikai és nyelvi kisebbségek vonatkozásában minimális jogok (az anyanyelv tanulásának valamilyen lehetősége, különböző nyelvhasználati jogok, a diszkrimináció tilalma) belső jogrendszerben való szavatolására vonatkozik.⁷⁶ Ugyanakkor megállapítható az is, hogy a kisebbségi jogok terén tett haladást az Unió az illető állam korábbi állapotaihoz viszonyítja, s nem más államokhoz (mert ugye kisebbségvédelmi mérce nincs), ennél fogva érthető, hogy különböző szintű kisebbségvédelmi rendszerek egyaránt megfelelnek a feltételnek⁷⁷, amennyiben a térség stabilitása nincs veszélyben.

Összefoglalóként: a kisebbségvédelem kritériumának mellőzése a jogilag kötelező csatlakozási feltételek közül azt jelzi, hogy az EU számára „az emberi jogok és alapvető szabadságok tiszteletben tartása” megfogalmazás magában foglalja a kisebbségi jogok mint egyéni emberi jogok tiszteletben tartásának elvét is, ugyanakkor e kereten túl semmilyen kisebbségvédelmi eszköz nem „közös alapelve” a tagállamoknak, ennél fogva a csatlakozó államoktól sem elvárt, feltéve, hogy nem vezet a térség destabilizációjához. Viszont igen valószínű, hogy egy, a kisebbségi jogok megsértésén alapuló destabilizáció sem vezetne egy Unión belüli, az egyéni emberi jogokon túlmutató egységes kisebbségvédelmi standard elfogadásához.

4.3. A Nizzai szerződéstől, a negyedik bővítésen át, az Európai Alkotmányos szerződés aláírásáig (2003. február 1. – 2004. október 29.)

4.3.1. Általános bemutató

A 2000 decemberében elfogadott és 2001. február 26-án aláírt *Nizzai szerződés* szükségessége már az Amszterdami szerződés elfogadásakor nyilvánvaló volt, hiszen ez utóbbi e szempontból igencsak kudarcot vallott. Az Amszterdami szerződést előkészítő kormányközi konferencia tag célkitűzéseiből levont következtetés lehet az oka annak, hogy a Nizzai szerződésnek eléggé behatárolt, pontos feladatot kellett teljesítenie: biztosítani egy akár

27 tagot meghaladó EU esetében is működőképes intézményrendszert. Ez derül ki a szerződés preambulumból is: (a tagállamok képviselői)

„EMLÉKEZTETVE az európai kontinens megosztottsága megszüntetésének történelmi fontosságára,

AZZAL AZ ÓHAJJAL, hogy befejezzék azt az Amszterdami szerződéssel megkezdett folyamatot, amely arra irányul, hogy az Európai Unió intézményeit felkészítse egy kibővített Unióban való működésre,

AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy ennek alapján a csatlakozási tárgyalásokat úgy vigyék előbbre, hogy az Európai Unióról szóló szerződésben megállapított eljárásoknak megfelelően azok sikeresen lezárulhassanak,

ELHATÁROZTÁK az Európai Unióról szóló szerződés, az Európai Közösségeket létrehozó szerződések, valamint egyes kapcsolódó okmányok módosítását.”

Bár a Nizzai szerződés által hozott módosítások révén csak egy *átmeneti intézményi reform* valósult meg, néhány újdonságot érdemes külön kiemelni. Így például: a Nizzai szerződés megerősíti a Parlament társdöntéshozói státusát, megteremti a törvényes alapot arra, hogy a Tanács szabályozza a politikai pártokra, főképp ezek létrehozására vonatkozó kérdéseket, meghatározza az EP-mandátumok maximális számát – 732, leosztva ezeket a jelenlegi és az eljövendő tagállamok között, újabb 30 cikkelyre nézve kiszélesíti a többségi döntéshozatalt, 2005. január 1-től módosítja a szavazati súlyokat, s a minősített többséggel elfogadható döntések feltételeit, a közös kül- és biztonságpolitika terén eltörli a tagállamok vétójogát, a szorosabb együttműködés létrehozásához szükséges tagállamok számát nyolcban állapítja meg, a Bizottság tekintetében meghatározza, hogy 2005-től minden tagállam csupán 1-1 biztost jelölhet, előírja a Bizottság tagjai számának csökkentését a 27 tagú Unió számára, előrevetítve egy majdani rotációs rendszert, megerősíti a Bizottság Elnökének pozícióját, hogy a megnövekedett taglétszámú testület koherenciáját biztosítsa. A Bíróság vonatkozásában a Nizzai szerződés előírja a jobb feladatmegosztást a Bíróság és az Elsőfokú Bíróság között, a szakosított ítélőkamarák létrehozását, valamint azt, hogy minden tagállam 1-1 bírót jelölhet. A Számvevőszék tekintetében – túl annak meghatározásán, hogy tagállamonként 1-1 számvevőszéki tagság jár – előírja a tagállamok számvevőszékeivel való együttműködést. A két konzultatív Bizottság – Gazdasági és Szociális⁷⁸, valamint a Régiók Bizottsága⁷⁹ – tagjainak maximális számát 350 tagban állapítja meg, amely lehetővé teszi, hogy a jelenlegi tagállamok megőrizzék jelenlegi küldöttszámukat. A Régiók Bizottsága esetében új feltételt szab a tagságnak, azaz, hogy a tagok rendelkezzenek általuk képviselt hatóságban választott mandátummal, vagy legyen felé politikai beszámolási kötelezettségük.

Az általános emberi jogok terén is előrelépést jelent a Nizzai szerződés. Míg az Amszterdami szerződés arra ad felhatalmazást a Tanácsnak, hogy

az alapjogok (mint az Unió egyik alapelve) tartós és komoly megsértése esetén büntetést, szankciót rójon a tagállamokra, felfüggesztve néhány, a szerződésből eredő jogot, beleértve a szavazati jogot is, de nem tartalmaz semmilyen mechanizmust, amely az ilyen jellegű jogsértéseket megelőzné, addig a Nizzai szerződés értelmében a Tanács 4/5-ös többséggel, az Európai Parlament hozzájárulásával és az érintett tagállam meghallgatása után megállapíthatja, hogy valós veszély áll fenn, hogy egy tagállam súlyosan sértse azon alapjogokat és a szabadságjogokat, amelyekre az Unió épül. Ugyanakkor a Tanács ajánlást fogalmazhat meg a tagállam felé. Mindkét eljárás a tagállamok 1/3-a, az EP vagy a Bizottság javaslatát feltételezi.

Az Unió alapszerződéseinek Nizza utáni módosítását vetítette elő a majd 2003. február 1-én hatályossá váló⁸⁰ Nizzai szerződés mellékletét képező, az *Európai Unió jövőjéről szóló nyilatkozat*, mely jelezte, hogy a nizzai reformokkal csak a bővítés számára szükséges intézményi keretet készítették elő, de az EU jövőjéről egy mélyebb és szélesebb vitát tartottak szükségesnek. Az *Unió jövőjéről szóló nyilatkozat* a következő célok megvalósítását tűzi ki: a szerződések egyszerűsítését, a felelőségek pontos leosztását, az alapjogok Chartája Szerződéseken belüli státusának meghatározását, valamint a tagállamok parlamentjei szerepének meghatározását az Unió intézményi keretben. A svéd elnökség feladatául jelölték meg egy 2001 júniusában bemutatandó erről szóló jelentés elkészítését, melynek alapján, a belga elnökség végén, 2001 decemberében döntenek majd a vita elkezdésének időpontjáról.

A 2001. december 14–15-i *Laeken-i konferencia* tárgya – a Nizzai szerződés Európai Unió jövőjéről szóló mellékletének következményeként – szintén az *Unió jövője* volt. Ennek megtervezése három ismeretlentől függött: *a nemzetközi kapcsolatok alakulásától; attól, hogy képes-e az Európai Unió úgy újraszerveződni, hogy belső problémáit megoldja és a jövőben a bővítés követelményeinek eleget tudjon tenni, valamint attól, hogy az új tagállamok hogyan fognak beilleszkedni az európai szerkezetbe.*

A Laeken-i csúcstalálkozó két lényeges eredménnyel zárult. Egyrészt meghatározták azon társult államok körét, amelyek 2002 végén lezárhatják a csatlakozási tárgyalásokat⁸¹, másrészt elfogadták az *Európa jövőjére vonatkozó Laekeni Nyilatkozatot*, ami új korszak kezdetét jelentette az Európai Unió bővítésének és az integráció elmélyítésének folyamatában. A Laekeni Nyilatkozat szerint az Európai Uniónak két – egy belső és egy külső – kihívással kell számolnia.

Az Unión belül az európai intézményeknek közelebb kell kerülniük az állampolgárokhoz. Az Unió demokratikusabbá, áttekinthetőbbé és hatékonyabbá kell, hogy váljék. Ezenkívül három alapvető kihívás számára kellett megoldást találni: hogyan kerülhetnek az állampolgárok, főleg a fiatalok, közelebb az Unió terveihez és intézményeihez, miként lehetséges a politi-

ka, illetve az európai politikai térség megszervezése a bővített Európában, illetve miként válják az Unió az új, többpólusú világ modelljévé, a stabilitás tényezőjévé.

Kívülről tekintve az Európai Unió a sokat vitatott globalizáció hatása alatt álló, állandóan változó világgal találja szemben magát. A berlini fal leomlása elégedettséget keltett, sokan azt várták, hogy stabil, konfliktusoktól mentes időszak következik. Elég volt néhány év, hogy felismerjék: a dolgok nem ilyen egyszerűek, és a valóságban a demokrácia hagyományos ellenségei – a vallási fanatizmus, a szélsőséges nacionalizmus, a fajgyűlölet, a terrorizmus, a vallási ellentétek, a szegénység – továbbra is akadályozzák bizonyos területek természetes fejlődését. Ezekkel a problémákkal szembesülve Európának újra kell gondolnia célkitűzéseit, és azt, milyen szerepet kíván betölteni ebben az állandó és gyors átalakulásban levő nemzetközi közegben.

A Laekeni Nyilatkozat emlékeztet arra, hogy Európa a Magna Charta és a Francia Forradalom kontinense, a szabadságé, a szolidaritásé és a sokféleségé. Az Európai Unió csak a közös demokrácia értékeit – szabad választások, a kisebbségek és a jogállam iránti tisztelet – hordozó országok számára áll nyitva. Európának az erőszak, az önkény és a fanatizmus ellen harcoló hatalom szerepében kell megjelennie, olyan hatalomként, amelyik a globalizáció erkölcsi kereteit kívánja biztosítani.

Az Unió működésére vonatkozó tárgyalások során felvetett különböző kérések okán az *Európai Unió jövőjére vonatkozó Nyilatkozat* maga is körülbelül 60, a következő *fő célkitűzéseket* tartalmazó kérdést javasol:

- a hatáskörök megosztása és értelmezése az Európai Unión belül;
- az Unióban használatos eszközök egyszerűsítése;
- az Európai Unió demokratikusabb, átláthatóbb és hatékonyabb működése;
- az európai állampolgárok alkotmányának megvitatása.

Megjegyzendő, hogy bár a Nizzai Nyilatkozatban óvatosan kerülték az „alkotmány” és „alkotmányos” szavak használatát, mivel néhány európai kormány számára elfogadhatatlanok voltak, gyakorlatilag a nizzai és az utána következő folyamat az Unió alkotmányának vitájaként ismeretes.

A Laekeni Nyilatkozat nyomán létrejött Európai Konvent feladata volt az Európai Unión belüli hatáskörök megosztásának és értelmezésének, az Unióban használatos eszközök egyszerűsítésének, az Európai Unió demokratikusabb, átláthatóbb és hatékonyabb működésének, az európai állampolgárok alkotmányának megvitatása és kodifikálása.

Az Európai Unió Alkotmányának megszövegezése egyesek számára a nagy európai állam megalakításának szimbólumát és szükséges alapját jelenti. Másoknak az a véleményük, hogy az Alkotmány, azon kívül, hogy az állampolgárok számára mélyreható jelentőséggel bír, megoldhatja az Európai Unió problémáinak egy részét. A belgiumi miniszterelnök, Guy Verhof-

stadt szerint az Európai Unióban hiányzik az átláthatóság, a hatékonyság és a törvényesség. A miniszterelnök és munkatársai úgy gondolják, hogy e problémák megoldását az jelentené, ha az Európai Unió alkotmánya a tagországok alkotmányaihoz hasonló lenne, így az Unió közelebb kerülne saját állampolgáraihoz.

Az Európai Bizottság elnöke, Romani Prodi úgy vélte, hogy az intézményi reformot a nyitás, a részvétel, az ellenőrizhetőség, a hatékonyság és a kapcsolatok területeire kellene összpontosítani.

Szintén az uniós alkotmányt támogatta a francia elnök, Jacques Chirac is, aki azon a véleményen volt, hogy 2004-ig, az Európai Uniónak saját alkotmánnyal kellene rendelkeznie, hogy „állampolgárai európai identitását megerősítse”.

2002. január 1-jétől az Európai Unió 11 tagországában bevezették az *eurót*. Dánia és az Egyesült Királyság nem kívánt csatlakozni, Svédország és Görögország a szigorú gazdasági feltételek teljesítésének elmulasztása miatt nem csatlakozott az euróövezetbe. Görögország azóta a feltételek teljesítésének eleget tett, és belépett az eurózónába.

2002. február 28-án az *Európai Konvent* megkezdte munkáját Valéry Giscard d'Estaing (korábbi francia köztársasági elnök) vezetésével. Az elnök és a két alelnök mellett a 105 tagú Konventet az Európai Bizottság és az Európai Parlament küldöttei, valamint a tagállamok és tagjelölt államok kormányainak és parlamentjeinek képviselői alkották. A Konvent valamennyi ülése nyilvános volt, a hivatalos dokumentumokat közzétették az Interneten, ahol – párhuzamosan – az uniós állampolgárok, civil szervezetek vitája folyt az Unió jövőjéről.

A Konvent közel 16 hónapos munkája három szakaszra oszlott. Az első – tájékoztató szakasz – a résztvevők (a Konvent tagjai és az európai közvélemény) várakozásainak és elképzeléseinek megismerését célozta meg. E szakaszban a Konvent *öt plenáris ülésen* vitatta meg elképzeléseit a következő témákról: az Európai Unió céljai és küldetése, az uniós és tagállami hatáskörök megosztása, a döntéshozatali eljárások, a döntéshozatal hatékonyságának javítása, az EU intézményi rendszerének módosítása, a nemzeti parlamentek integrációs folyamatban betöltött szerepe, a bel- és igazságügyi együttműködés továbbfejlesztése, az Unió külkapcsolati rendszere, a közös kül-, biztonság és védelempolitika jövője.

Az Unió fejlődésének kérdéskörében lényeges különbségek mutatkoztak a tagállamok képviselői által kifejtett álláspontok között. A kis- és közepes országok többsége a status quo megőrzését biztosító álláspontra helyezkedett, s ebben számítottak a Bizottság támogatására. Éppen ezért nyilvánvaló volt, hogy sem a Konvent, sem az azt követő Kormányközi Konferencia nem fog állást foglalni a föderális vagy a nemzetállami Európa mellett. A kérdés inkább úgy vetődött fel, hogy az Európai Unió egy rugalmas – a

többféle, akár párhuzamos, többsebességű fejlődést lehetővé tevő – integrációs modell vagy egy merevebb, minden tag számára azonos integrációs modell szerint fejlődjön.

A Konvent munkálatainak első szakasza a 2002. július 11–12-i üléssel lezárult, majd szeptemberben folytatódott a második – elemző-értékelő – szakasszal, amelynek során a Laekeni Nyilatkozatban szereplő kérdéseket, a munkacsoportok következtetéseit és az Európa jövőjével kapcsolatos fontosabb elképzeléseket tanulmányozták át a tagok, kidolgozva az Európai Tanács elé terjesztett szerződés első tervezetét, amelyet a záró szakaszban csiszoltak.

Időközben, 2002. december 13-án a koppenhágai csúcstalálkozón az Európai Unió tagállamai és 10 csatlakozni kívánó ország lezárták a csatlakozási tárgyalásokat.

2003. július 10-én Brüsszelben véget ér az Európai Konvent, kidolgozva Európa első alkotmányos szerződésének tervezetét, amelyet 2003. október 4-én nyújtott be a Rómában kezdődő Kormányközi Konferenciának. Bár az Alkotmánytervezet elfogadása 2003 végén, a brüsszeli csúcson kudarcba fulladt, a soron következő ír elnökség alatt, 2004. június 18-án a brüsszeli EU-csúcson a tagállamok állam- és kormányfői elfogadták az Európai Unió Alkotmányos Szerződését, mely négy részből áll. Az első rész tartalmazza az Uniót meghatározó rendelkezéseket, célkitűzéseit, hatásköreit, döntéshozatali eljárásait és intézményeit. Az Alapjogi Charta az Európai Alkotmány második részét képezi. Az Alkotmány harmadik része az uniós politikákat és tevékenységeket tárgyalja, átvéve a jelenleg érvényben levő szerződések számos rendelkezését. A negyedik rész tartalmazza a zárórendelkezéseket, köztük az Alkotmány átdolgozásának eljárásait és az Alkotmány módosítását. A szerződés aláírására 2004. október 29-én került sor Rómában.

2004. május 1-től az EU újabb *10 tagállammal bővült*: Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Lettorság, Litvánia, Észtország, Málta és Ciprus csatlakozott az Európai Unióhoz.

4.3.2. Kisebbségvédelem

A Nizzai szerződés preambulumban behatárolt feladatával összhangban a létező kisebbségvédelemmel kapcsolatos cikkelyek, rendelkezések általában nem változtak:

a) Az Unió alapelveit szentesítő 6. cikkely nem módosult, azonban az alapelvek valamely tagállam általi súlyos megsértésének megállapítására és a kiróható szankciókra vonatkozó EUSz 7. cikkelye új paragrafussal egészült ki, amely lehetővé teszi annak megállapítását is, hogy „fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 6. cikk (1) bekezdésében említett alapelveket”, s tartalmazza a Tanács hatáskörét arra, hogy ez esetben megfelelő ajánlásokat tegyen a kérdéses tagállamnak.

b) Az EKSz 13. cikkelye, a diszkrimináció tilalmát tartalmazó új bekezdéssel egészül ki: „Az (1) bekezdéstől eltérve a Tanács a 251. cikkben megállapított eljárás szerint jár el, ha a tagállamok által az (1) bekezdésben említett célkitűzések elérése érdekében tett intézkedések támogatására közösségi ösztönző intézkedéseket fogad el, kizárva azonban a tagállamok törvényi, rendeleti és közigazgatási rendelkezéseinek bármilyen összehangolását.” Ezen rendelkezés nyomán a tagállamok által kezdeményezett, és az Unió által támogatott diszkriminációellenes intézkedések esetében a döntés meghozatalához már nem szükséges a konszenzus, ugyanakkor kizárja a jogharmonizációt e téren, ami – bár eléggé negatív felhangú – valójában csak azt erősíti, ami már az amszterdami szövegezésű (1) bekezdésben is benne van: hogy a mindenféle diszkrimináció leküzdésére irányuló intézkedések csupán az unió kizárólagos vagy tagállamokkal közösen – az Európai Közösség szerződése szerint – gyakorolt hatáskörére vonatkozhatnak.

c) Az EKSz európai állampolgársághoz fűződő jogokra, oktatásra és kultúrára vonatkozó cikkelyei nem módosultak, s az „Együttműködés a fejlesztés területén” fejezet sem.

d) Az EU II. és III. pillérét képező, a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködésre, valamint a közös kül- és biztonságpolitikára vonatkozó módosítások az Eurojust keretén belüli, illetve a közös védelmi együttműködés kereteit adják meg, valamint a megerősített együttműködés szabályait érintik, ennél fogva kisebbségvédelmi szempontból nem relevánsak.

A Nizzai szerződés tehát érdemben nem módosította az uniós kompetenciákat azon területeken, amelyek a Maastrichti és az Amszterdami szerződés szerint jogalapot szolgáltatnak bizonyos, áttételes kisebbségvédelmi szabályozásra, illetve kisebbségekkel kapcsolatos tevékenység támogatására.

Említést érdemel viszont az *Alapjogok Chartája*, mely, bár nem vált a Nizzai szerződés részévé, ugyancsak a nizzai csúcson került proklamálásra a Parlament, a Tanács és a Bizottság elnökei által. E dokumentumról először az Európai Tanács 1999. június 3–4-i kölni ülésén esett szó, melyen elhatározták, hogy a Tanács testületet állít fel azzal a feladattal, hogy terjessze elő az Európai Unió Alapvető Jogok Chartáját még az ET 2000. decemberi ülése előtt. A „Konvenció” munkája 1999. december 17-től 2000. szeptember 26-ig tartott, az általa kidolgozott tervezetet az Európai Tanács 2000. október 13–14-i biarritzi ülésén megvizsgálta, s szövegét a nizzai csúcson hirdette ki ünnepélyesen a Parlament, a Miniszterek Tanácsa és a Bizottság.

Preambulumából kiderül, hogy az Alapjogi Charta összefoglalja azon emberi jogokat és alapvető szabadságokat, melyek „a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból és nemzetközi kötelezettségeiből, az Európai Unióról szóló Szerződésből, a Közösség alapító Szerződéseiből, az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezmény-

ből, a Közösség és az Európa Tanács által elfogadott Szociális Chartákból, valamint az Európai Közösségek Bírósága és az Emberi Jogok Európai Bírósága esetjogából következnek”.⁸² Értelemszerűen az Alapjogok Chartája a létező alapjogi helyzeten nem változtatott, csupán megerősítette ezt, s nyilvánvalóvá tette, hogy az Unió elismeri azokat a jogokat is, melyek csupán a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiban, illetve nemzetközi kötelezettségeiben kaptak eddig helyet. Normatív értéke nincs, hiszen alapszerződés nem erősíti meg, nem is utal rá. Ugyanakkor a jövőben új fejezetet nyithat az alapvető emberi jogok terén az Unióban.

Kisebbségvédelmi szempontból sokatmondó a preambulum második bekezdése, mely hangsúlyozza az egyéni jogfelfogást az alapvető emberi jogok védelmében.⁸³ Ugyanakkor a preambulum harmadik és negyedik bekezdésének⁸⁴ értelmezéséből az következik, hogy az Unió annak érdekében erősíti meg az alapvető jogokat, hogy hozzájáruljon a második bekezdésben felsorolt közös értékek megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez, miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúráinak és hagyományainak sokféleségét, a tagállamok nemzeti identitását és közhatóságaik szervezetét nemzeti, regionális és helyi szinten.

Ami a Chartában fellelhető jogokat illeti, konkrét kisebbségvédelmi jellegűnek tekinthető a 21. cikkely, mely a megkülönböztetés tilalmát szentesíti⁸⁵, valamint a 22. cikkely, mely szerint az „Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget”. Kisebbségvédelmi szempontból ugyanakkor károsnak ítélem meg, hogy a Charta egyetlen rendelkezést sem szánt a pozitív diszkrimináció lehetőségének említésére, bár az 52. cikkely 3. bekezdése⁸⁶ megoldja ezt a kérdést, a diszkrimináció tilalmát ugyanis az Európai Emberi Jogi Egyezmény 14. cikkelye, valamint 12. Kiegészítő jegyzőkönyve is tartalmazza, s ez utóbbi preambulumban az ET tagállamai megerősítik, „hogy a non-diszkrimináció elve nem akadályozza a tagállamokat, hogy a teljes és tényleges egyenlőség támogatása érdekében intézkedéseket foganatosítson, amennyiben ilyen intézkedéseknek objektív és ésszerű oka van”.

Ami az oktatást illeti, a Charta 14. cikkelyében megtalálható oktatáshoz való jog nem tartalmazza az anyanyelven való képzés jogát, sőt, az oktatási intézmények alapításának szabadsága tiszteletben tartása követelményénél sem szempont a szülők anyanyelvének vagy kultúrájának megfelelő nevelés biztosítása.⁸⁷

A Chartában fellelhetjük még az európai állampolgársággal járó jogokat, tehát azt is, hogy „minden személy írásban, a Szerződés bármelyik nyelvén fordulhat az Unió intézményeihez, és ugyanezen a nyelven kell választ kapnia”⁸⁸.

Ami az egyenlőség elvét illeti, a Charta e téren sincs tekintettel a kisebbségvédelmi szempontokra, hiszen nem tényleges és teljes egyenlőségről, hanem csupán törvény előtti egyenlőségről beszél.

Talán az 54. cikkely, a Charta értelmezésére vonatkozó rendelkezés könnyítheti a Charta bizonyos rendelkezéseinek kisebbségbarát alkalmazását jövőbeni hatálybalépése esetén, hiszen kimondja, hogy „Ezt a Chartát nem szabad úgy értelmezni, mint amely feljogosít bármely olyan tevékenységre vagy bármely olyan cselekmény végrehajtására, amely a jelen Chartában elismert bármely jog vagy szabadságjog semmissé tételére vagy a Chartában foglalt korlátozásának kiterjesztésére irányul”.

Kiemelendőnek tartom még a Charta 51. cikkelyében fellelhető pontosítást, miszerint rendelkezései „az Unió intézményeire és testületeire vonatkoznak – kellő tekintettel a szubszidiaritás elvére –, valamint a tagállamokra, azon esetekben, amikor az Unió jogát alkalmazzák”.

A Nizzai szerződés hatályossá válásától kezdődő időszakban lezárultak a csatlakozási tárgyalások, és – mint már említettük – megvalósult az Unió ötödik bővítése: 2004. május 1-től Magyarország, Csehország, Lengyelország, Szlovákia, Szlovénia, Lettország, Litvánia, Észtország, Málta és Ciprus csatlakozott az Európai Unióhoz.

Az újonnan csatlakozók között több olyan állam van, amelyben a kisebbségek, létszámuknál fogva nem hagyhatók figyelmen kívül,⁸⁹ illetve amely, határon túli kisebbségei miatt igen érzékeny a kisebbségvédelem kérdésére.⁹⁰

Csatlakozásuk tényéből akár azt a következtetést is levonhatnánk, hogy ezekben az országokban a kisebbségi kérdés rendezett, de ez nyilván igen nagy csúsztatás volna, hiszen kisebbségvédelmi mércét az Unió nem dolgozott ki. Így csak az a következtetés lehet helyes, hogy mindezen országok teljesítették a csatlakozási előfeltételként kezelt politikai kritériumokat, beleértve az általános emberi jogok részeként értelmezett kisebbségi jogok tiszteletben tartását, s azt a szintet, amit a csatlakozási tárgyalások elkezdésekor megütöttek, azóta is tartják, illetve javítottak rajta. A csatlakozási folyamat alatt kiadott országjelentések egyre csökkenő fontosságot tulajdonítottak a nemzeti és etnikai kisebbségeknek, ez alól egyetlen kivételt a roma kisebbség képezte, viszont a helyzetük, jogaik javítása terén elért előmenetelről még az ő esetükben sem szól a csatlakozás előtti Zárójelentés. Mindezek igazolják Vizi Balázs 2001-ben megfogalmazott gondolatait: „Az uniós kisebbségpolitika alapján egyáltalán nem tűnik életszerűnek, hogy egy tagjelölt országot az Unió kizárólag a kisebbségi jogok korlátozott érvényesülése vagy látványos romlása miatt kihagyjon a bővítésből, ha az amúgy a többi kritériumot teljesítette. Tulajdonképpen az emberi jogok tömeges és súlyos megsértése valószínűsíthető egyedül úgy, hogy mindenképpen akadálya lenne egy tagjelölt ország felvételének.”⁹¹

5. Kisebbségvédelem az Alkotmányos szerződés rendelkezései szerint

Az Európai Alkotmány létrehozásáról szóló Szerződés (EASz) – mint minden uniós alapszerződés – csupán a ratifikációs procedúra után, várhatóan 2006. november 1-jén lép hatályba.⁹² Hatálybalépésének napjától az eddigi összes alapító és módosító szerződés helyét az Alkotmányos szerződés veszi át, de nem helyettesíti a tagállamok alkotmányait, hanem azokkal együtt érvényes. Bár az EASz főként az Unió eddigi működését alakítja át, lényegében áttekinthetőbb, érthetőbb, demokratikusabb, polgár-közeli EU-nak szolgál majd alapul (legalábbis szándéka szerint), azt is érdemes vizsgálni, hoz-e újdonságot kisebbségvédelmi szempontból.

Az EASz négy részből áll: az első rész az Uniót meghatározó rendelkezéseket tartalmazza, célkitűzéseit, hatásköreit, döntéshozatali eljárásait és intézményeit. Az Alapjogi Charta az Európai Alkotmány második részét képezi. Az Alkotmány harmadik része az uniós politikákat és tevékenységeket tárgyalja, átvéve a jelenleg érvényben levő szerződések számos rendelkezését. A negyedik rész tartalmazza a zárórendelkezéseket, köztük az Alkotmány átdolgozásának eljárásait és az Alkotmány módosítását.

A szerződés preambuluma, mint minden eddigi uniós alapszerződésé, meghatározó módon befolyásolhatja egyes cikkelyek vagy általában az uniós jogrend értelmezését, éppen ezért vizsgálatát fontosnak tartom. Két bekezdését emelem ki.

Ezek szerint, a tagállamok képviselői „attól a meggyőződéstől vezérelve”⁹³ fogadták el a szerződést, „hogym Európa népei, miközben büszkékm maradnak saját nemzeti identitásukra és történelmükre, elhatározták, hogy felülemelkednek ősi megosztottságaikon, és – egymással mind szorosabb egységre lépve – egy közös jövő megteremtésére törekednek”, valamint, „hogym az ily módon »sokféleségben egyesült« Európa a legjobb esélyt kínál annak a nagyszerű vállalkozásnak a megvalósítására, amelynek révén e térség, minden egyes egyén jogainak tiszteletben tartása mellett, valamint az eljövendő nemzedékekért és a Föld jövőjéért viselt felelősségük tudatában, az emberiség reménységének különleges térségévé válik”.

Kisebbségvédelmi szempontból öröndetesnek vélem az Európa népei-nek ősi megosztottságain való felülemelkedés említését, mivel elismeri, hogy léteznek effajta megosztottságok, melyek többségükben, legalábbis Közép-Kelet-Európa vonatkozásában a nemzeti és etnikai határok egybe nem esésének következményei. Ugyanakkor a megosztottságokon való felülemelkedés alapja a „közös jövőnek”, a „sokféleségében egyesült Európának”, melybe a nemzeti és etnikai kisebbségek is beletartoznak, mint ahogy a kisebbségekhez tartozó egyének bennefoglaltatnak a „minden egyes egyén” kifejezésben, akiknek a jogait tiszteletben kell tartani. Az idézett szövszerkezetek viszont sugallják a kisebbségvédelem uniós határát is: a

minden egyes egyén jogainak tiszteletben tartása utal a teljes és tényleges esélyegyenlőség elvére, nem zárja ki az egyének által közösen gyakorolható jogokat, de kizárja a kisebbségvédelem kollektív megközelítését.

Az első rész rendelkezései közül – a vizsgált szempont szerint – kiemelkedő fontosságú az I-2. cikk, mely az Unió értékeit határozza meg ekképpen: „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.”

A diszkrimináció tilalmát tartalmazó II-81. cikkelyt leszámítva ez a cikkely az egyetlen, amely tételesen említi a kisebbségeket.⁹⁴ Fontossága tagadhatatlan, mivel egyrészt „a kisebbségekhez tartozó személyek” jogainak tiszteletben tartása ezáltal a közösségi joganyag részévé vált, teret nyitva egy jövőbeni európai kisebbségi szabályozásnak. Másrészt tisztázta az Amszterdami szerződés által nyilvánvalóvá tett, s többször sérelmezett kisebbségvédelmi kettősséget, hiszen visszaemelte az uniós alapértékek közé a kisebbségvédelmet. Visszaemelésről beszélek, hiszen legalábbis politikai szinten az 1993-as koppenhágai kritériumok a közös alapértékeket nevesítették, melyek amszterdami szerződésbefoglalásakor kimaradt a kisebbségi jogok tiszteletben tartása és védelme. Eszerint akár az amszterdami mulasztás jóvátételként is értékelhetnénk az EASz I-2. cikkének megfogalmazását. Ez azonban messze áll a valóságtól, hiszen a szerződés Konvent által benyújtott tervezetéből hiányzik a kisebbségi jogokra való utalás. Ez később, a brüsszeli csúcs kudarca utáni egyeztetések során került be Magyarország korábbi javaslatára. A kisebbségi jogok tiszteletben tartásának uniós alapértékként való meghatározását azonban túlértékelnünk sem szabad. Amint ebből a cikkelyből kiderül, ez „az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának” alapértéke, azaz egyéni jog, amely még a közös joggyakorlás lehetőségét sem tartalmazza. Ezen túl normatív jelentősége egyelőre korlátozott, hiszen nem szerzett kisebbségvédelmi kompetenciát az Unió az Alkotmányos szerződés által. Egyelőre csupán néhány cikkely utal vissza az alapértékekre oly módon, hogy ezek alapján elkezdődhessen egy uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítése.

Ezek legfontosabbika az I-3-as cikkely (1) paragrafusa: Az Unió célja a béke, az általa vallott értékek és népei jólétének előmozdítása. Jelentősége abban rejlik, hogy ezáltal a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak tiszteletben tartása uniós célként határozott meg, s mint ilyen, néhány további cikkely utal vissza rá. Például a rugalmassági klauzula⁹⁵, mellyel elméletileg kisebbségvédelmi uniós hatáskör is biztosítható, de csak az uniós politikák keretén belül. Vagy az I-5. cikkely utolsó paragrafusa, mely leg-

alább a létező tagállami kisebbségvédelmet konzerválja azáltal, hogy kötelezi a tagállamokat arra, hogy tartózkodjanak „minden olyan intézkedéstől, amely veszélyeztetheti az Unió célkitűzéseinek megvalósítását”. Ugyanilyen alapon, az I-44. cikkely⁹⁶ szerint a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának céljából megerősített együttműködés is létesíthető néhány, az Unió nem kizárólagos hatáskörét képező területen, hiszen egy ilyen – kisebbségbarát tagállamokkal létrehozott – együttműködés biztos megfelel azon kritériumnak, hogy célkitűzései „az Unió egésze által ésszerű határidőn belül nem érhetők el”.

Az Amszterdami szerződéshez hasonlóan, az új tagállamok csatlakozását szabályozó I-58. cikkely (1) paragrafusa szerint az Unióhoz olyan európai állam csatlakozhat, „amely tiszteletben tartja az I-2. cikkben említett értékeket, és elkötelezett azok közös érvényesítése mellett”.

Közvetlenül kapcsolódik az I-2. cikkelyben meghatározott alapelvek súlyos és tartós megsértésének, illetve ezen veszély esetén foganatosítható intézkedéseket, kiróható szankciókat tartalmazó I-59. cikkely. A norma tartalma megegyezik a Nizzai szerződés 7. cikkelyével, amit az előbbieken tárgyaltam, ezért csak annyit állapítok meg, hogy az Unió közbelépésére nincs lehetőség az alapértékek súlyos és eseti, vagy enyhébb, de tartós megsértése esetén.

Az Unió értékeinek védelme az Unió külső tevékenységének⁹⁷ is célja, viszont az erre vonatkozó cikkelyek nem járulnak hozzá egy belső kisebbségvédelmi rendszer kialakításához.

Az EASz másik „újdonsága” az Alapjogi Charta szinte változtatás nélküli beemelése a szerződés szövegébe. Ezáltal az Alapjogi Charta az *acquis communautaire* részévé válik, mely kétségtelenül megalapozza az emberi és polgári jogok uniós szintű tiszteletben tartását és védelmét. Kisebbségvédelmi vonatkozásai megmaradtak, a tisztán emberjogi megközelítés összes hátrányával. Mivel ezeket már számba vettem a nizzai csúcson kihirdetett Charta tárgyalása kapcsán, ezúttal csak azt hangsúlyoznám, hogy a Charta csupán az uniós intézmények számára nézve kötelező, a tagállamok számára nem. Bár ezen jogok túlnyomó többségét a tagállamok alkotmánya vagy az általuk aláírt nemzetközi szerződések szavatolják, a jogok tiszteletben tartását nem lehet a tagállamokon számon kérni csak akkor, ha uniós hatáskör gyakorlása során sértenék ezeket.

Az előző alapszerződésekhez hasonlóan, az EASz is tartalmazza a kisebbségvédelmi célokra áttételesen felhasználható, oktatásra és kultúrára vonatkozó rendelkezéseket. Ezek tartalma nem módosult az érvényben lévő szabályozáshoz képest.

Az Európai Alkotmányos szerződés több rendelkezést szentel a diszkrimináció kérdésének. Az I-4. cikkely 2. paragrafusa tilt az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetést az Alkotmány alkalmazási kö-

rében, s ezen elv alól csak az alkotmányban foglalt különös rendelkezések jelentenek kivételt. A II-81. cikkely tilt mindenféle megkülönböztetést, különösen pedig a „nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetést”, s ugyanakkor megismétli az I-4. cikkely 2. bekezdésének tartalmát. A III-118. cikkely rendelkezései értelmében az Unió új kötelezettséget vállal. Politikáinak és tevékenységeinek meghatározása és végrehajtása során vállalja – többek között – az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés elleni küzdelmet. A III-124. cikkely átvészi az EKSz szövegébe az Amszterdami szerződéssel bevezetett, a diszkrimináció leküzdésére irányuló, a Tanács által egyhangú döntéssel meghozható intézkedésekre vonatkozó 13. cikkely rendelkezéseit. Az állampolgárság alapján történő megkülönböztetés tilalma a különböző területekre vonatkozó rendelkezésekben is megjelenik (III-133. cikkely – a munkavállalók diszkriminációjának tilalma, III-155. cikk – a kereskedelmi jellegű állami monopóliumok oly módon való kialakítása, hogy az áruk beszerzési és értékesítési feltételei tekintetében a tagállamok állampolgárai között semmilyen megkülönböztetés ne érvényesüljön). A III-257. cikkely (3). paragrafusa szerint „Az Unió a bűncselekmények, a rasszizmus és az idegengyűlölet megelőzésére és leküzdésére irányuló intézkedésekkel [...] a biztonság magas szintjének garantálásán munkálkodik”.

Ami a diszkriminációra vonatkozó rendelkezések kisebbségi vonatkozásait illeti, a fentiek illusztrálják, hogy itt csupán tilalomra korlátozódik a joganyag. Sajnálatos, hogy az etnikai kisebbségekhez tartozó személyekre nem vonatkozik egy, a III-214-es cikkely 4. bekezdéséhez hasonló rendelkezés. Ez a bekezdése kimondja: „Annak érdekében, hogy ténylegesen biztosítsák a teljes egyenlőséget a nők és férfiak között a munka világában, az egyenlő bánásmód elve nem akadályozza a tagállamokat abban, hogy bizonyos előnyöket nyújtó intézkedéseket tartsanak fenn vagy fogadjanak el abból a célból, hogy az alulreprrezentált nem számára a szakmai tevékenységek folytatását megkönnyítsék, illetve hogy a szakmai előmenetelükben őket érő hátrányokat megakadályozzák vagy kiegyenlítsék.” Ez az egyetlen olyan tételes kitétel, amely előnyös bánásmódot enged meg a tagállamok számára bizonyos csoporthoz tartozó személyekkel szemben anélkül, hogy ez az egyenlőség elvének megsértését, azaz diszkriminációt jelentene. Hogy az effajta előnyös bánásmód kijár-e majd a kisebbségekhez tartozó személyeknek, ezt a jogértelmezés fogja eldönteni. Tény, hogy 2000 óta létezik olyan, az EKSz 13. cikkelye alapján elfogadott uniós direktíva, az egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról a személyek faji vagy etnikai eredetétől függetlenül, melynek 5. cikkelye lehetővé teszi az előnyös bánásmódot.⁹⁸ Tény, hogy konkrét, erre vonatkozó rendelkezése nincs az EASz-ben.

6. Zárógondolatok

Itt tart jelenleg az európai integráció folyamata, amely hosszú évek során egyre teljesebbé alakította az Európai Unió országainak szövetségét. Az európai integráció az Európai Unió tagállamainak egyre szorosabb gazdasági és politikai együttműködése. Bár kétségtelen, hogy az európai folyamatnak mindig voltak politikai felhangjai, s nyílt titoknak számított, hogy a végső cél a valamikori Európai Egyesült Államok megvalósítása, az ehhez rendelt sajátos módszer, a funkcionalista eredetű „Monnet-módszer” előbb a gazdasági integráció kiteljesedését célozta meg, mondván, hogy a gazdaságok szoros, egymástól való függősége megteremti majd a politikai integráció fokozatos kiépítésének politikai feltételeit is. 1992-től elkezdődött a politikai integráció is, amely az elmúlt évtizedben igen óvatos, mondhatni lassú fejlődést mutatott. Ugyancsak az elmúlt évtized hozta be az eurózsargonba a keleti bővítés témáját, amely új kihívások elé állította az addig eléggé kiszámíthatóan, az Európai Unió égisze alatt fokozatosan egységesülő Nyugat-Európát. Bár az Európai Tanács koppenhágai határozata leszögezi, hogy valamely új állam csatlakozása „nem fékezheti le az európai integráció lendületét”, ez mindmáig csak nyilatkozat. A jövő bebizonyíthatja akár az ellenkezőjét is. Mindazonáltal az Unió próbálkozik olyan szerkezetet kialakítani, amely a régebbi tagállamok által felvetett belső diszfunkcionalitásokat is enyhíti, s ugyanakkor a hirtelen megnövekedett Unió politikai és gazdasági működőképességét is biztosítja, legalábbis dióhéjban ez a nemrég aláírt Alkotmányos szerződés meghirdetett célja. Ugyanakkor, az Alkotmányos szerződés megszületése és aláírása kézzelfogható jele a politikai integráció kiépítésére vonatkozó összeurópai – egyelőre csupán – politikai akaratnak. Hogy ugyanezen akarat létezik-e összeurópai társadalmi szinten, ez a ratifikáció során derül majd ki. Tény az, hogy a Maastrichti szerződés óvatos politikai integrációja az Alkotmányos szerződés ratifikálása után léphet majd a valós kiteljesedés útjára.

Mindez számunkra, erdélyi magyarok számára mindenképpen előremutató. Románia csatlakozásával, román állampolgárságunk okán részesei lehetünk az európai állampolgársággal járó összes előnynek, bár nem mindenik jár nekünk a csatlakozás pillanatától. Az Unió minden tagországán belüli szabad munkavállalás joga csak egy átmeneti időszak után vonatkozik ránk megszorításmentesen. Viszont megszorításmentesen tarthatjuk a kapcsolatot a magyarországi, felvidéki, muravidéki vagy burgenlandi magyarokkal, azon egyszerű oknál fogva, hogy mind európai állampolgárok leszünk. Fordulhatunk magyarul az Unió intézményeihez is, s ezek kötelesek lesznek magyarul válaszolni nekünk, mert a magyar nyelv – Magyarország csatlakozása óta – az Unió egyik nyelve. De ezen jogok nem kisebbségi minőségünkben járnak nekünk.

Mint kisebbségben élők a helyzet nem ilyen rózsás. Az Unió fejlődése jelzi, hogy az újabb és újabb hatáskörátadásokra csak akkor került sor, amikor erre legalább a politikai akarat megvolt minden tagállam szintjén. Belső kisebbségvédelmi hatásköre ma sincs az Uniónak. Mindez nem jelenti azt, hogy nem alakulhatna ki a jövőben egy egységes, uniós szintű kisebbségvédelmi szabályozás, annál is inkább, mert az utóbbi évek történései azt sugallják, az EU is kezd érzékelni a kisebbségi kérdés – főleg közép-kelet-európai – megnyugtató, nem csak formális rendezésének szükségességét, csupán az egységes politikai akarat hiányzik a palackba zárt szellem kiengedéséhez, ugyanis egy ilyen döntés a nyugat-európai államokra nézve is kötelezettségekkel járna. Ha figyelembe vesszük, hogy gazdasági téren nehéz volt a Közösség érdekében hivatkozva a tagállamok önállóságát megtörni, annál kevésbé meglepő ez az alig elkezdődött politikai integráció terén. Bár az európai népek uniójának eszméje az integráció egész folyamatát végigkísérte, a tagállamok politikai önállóságát gyakorlatilag mai napig sem veszélyezteti. A politikai integráció kezdeti lépései már folyamatban vannak, de mikéntjéről még mindig nincs döntés. Tény, hogy a politikai együttműködés egyik pillérébe sem tartozik közvetlenül a kisebbségvédelem, viszont, amint említettem, az is tény, hogy vannak kisebbségvédelmi jellegű előrelépések.

Amennyiben az Alkotmányos szerződés kiállja a ratifikáció cseppet sem könnyű próbáját, kezdetünk reménykedni abban, hogy a jövőben, valamikor, kialakul majd egy valamilyen – ma még nem létező – kisebbségvédelmi konszenzus, s általa egy közös uniós kisebbségvédelem. Azt viszont nehezen tudom elképzelni, hogy egy-két emberöltőn belül az Unió belső kisebbségvédelme eljut például a finnországi svédeknek vagy a dél-tiroli németeknek ma is kijáró kisebbségvédelmi szintre.

Sokkal valószínűbbnek tűnik az emberi alap- és szabadságjogok kérdésköre által bejárt út, melynek lényeges állomásai az Európai Bíróság vonatkozó döntései, az Európai Parlament állásfoglalásai, az emberi jogok uniós alapértékként való meghatározása, az Alapjogok Chartájának elfogadása és – az EASz ratifikációjának függvényében – az emberi jogok uniós célként való megjelölése, a Charta primer jogba való emelése, valamint az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. Ezen út egyes állomásain már a kisebbségvédelem is túl van: vannak erre vonatkozó EP állásfoglalások és néhány Bírósági döntés is, bár számuk elenyésző. Ugyanakkor az Alkotmányos szerződés hatálybalépése meghozhatja a kisebbségi jogoknak az emberi jogok részeként való elismerését, ezáltal uniós alapértékként és célként való megjelölését. Innen egyenes, de nem feltétlenül rövid út is vezethet akár a kisebbségvédelemmel kapcsolatos szekundér jogforrások elfogadásához, az Alapjogi Charta kisebbségi jogokkal való kiegészítéséhez, akár az EU csatlakozásához az ET Európai Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Chartájához és Kisebbségvédelmi Keretegyezményéhez.

Az emberi jogok részeként értelmezett kisebbségi jogok terén tehát nem sikerült még az általános emberi jogok védelméhez mérhető előrelépést elérni. Mentségként itt is felhozható, hogy Európában e kérdéskörrel aktívabban más nemzetközi szervezetek foglalkoznak (pl. EBESZ, ET), mivel – bár az integrációs folyamatnak mindig voltak politikai vonzatai is – főleg gazdasági projektként indult, s ennél fogva sosem merült fel a jogkörök átruházásának szükségessége az Európai Közösség (Unió) felé azért, hogy közösségi eszközökkel egységesítsék a tagállamok viszonyulását saját nyelvi vagy etnikai kisebbségeikhez. Ezt a tételt cáfolhatják a nemrég tagságot nyert vagy jelenlegi csatlakozó államokkal szemben felmerült aggályok, s emiatt lendülhet fel uniós szinten is a kisebbségvédelmi szabályozás, bár figyelembe véve azt, hogy a keleti bővítés folyamata nagyrészt lezárult anélkül, hogy jelentős előrelépést hozott volna kisebbségvédelem terén, valószínű, hogy ez a fellendülés még várat magára.

A pozitív befejezés jegyében mindenképpen megemlítenédnek tartom, hogy a közösségi jog – átfogó jellegénél fogva – alapul szolgálhat közvetett kisebbségvédelmi rendelkezésekre, illetve kisebbségvédelmi Európai Bírósági joggyakorlatra, mely kötelező érvényüként módosíthatja a román jogrendszert is, amely, európai hatásra, de az alapján előbb-utóbb kialakuló állami hozzáállás nyomán szavatolhatja majd az általunk óhajtott kisebbségvédelmi rendszert.

Jegyzetek

¹ Lásd <http://www.mie.ro/media/Romana/2004/Aprilie/070404.htm>, vagy „Cel mai recent Eurobarometru dă speranțe extinderii UE” (a legfrissebb Eurobarométer reménykeltő az EU bővítésének szempontjából) in <http://www.adevarulonline.ro/arhiva/2003/Octombrie/600/56093/>.

² Ez a legalacsonyabb szint az unió tagállamai és a csatlakozó államokban. Lásd http://www.gov.ro/_drmpa/publicatii/mapresa/200104.pdf, 56.o. <http://www.infoeuropa.ro/docs/EB62%20Romania%20%28executive%20EN%29.pdf>

³ Szalayné Sándor Erzsébet: *A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere*. Gondolat-MTA Kisebbségkutató Intézet, Budapest, 2003. 22.

⁴ Lásd pl. Kovács László külügyminiszter előadása a 6. Szegedi Konferencián, 2004. június 7. http://www.mfa.gov.hu/Kulugyminiszterium/HU/Miniszterium/Szervezeti_egysegek/Szovivoi_iroda/Miniszteri_beszedekek/2004_junius/040607_szeged.htm; nem titok, hogy hozzájárul az is, hogy a szomszédaink területén igen jelentős számban élnek magyarok. Nekünk fontos az, hogy a szomszédos országokban élő magyar közösség megkapja-e az őt megillető jogokat, meg tudja-e őrizni nemzeti identitását, meg tudja-e őrizni kultúrá-

ját és anyanyelvét. Azt gondolom, hogyha az Európai Unió és a NATO bővítése tovább halad, akkor ennek az esélyei tovább erősödnek, tovább növekednek. Markó Béla és Medgyesi Péter előadása a Kárpát-medencei ifjúság és az Európai Unió címmel szervezett diákszeminárium hivatalos megnyitóján (2004. július), http://www.hhrf.org/szk/lap.php?id_lapszam=63: Markó Béla nyitóbeszédében hangsúlyozta a romániai magyar nemzeti közösségnek Románia integrációjában betöltött szerepét, és vázolta, hogy miként segítheti az erdélyi magyarságot ebben Magyarország. Hangsúlyozta, hogy a magyarság alapvető érdeke az integráció. Markó Béla után a magyar miniszterelnök szólt a hallgatósághoz. Elmondta, hogy Európában megvalósulhat az egységes magyarság, hisz Európa ereje éppen sokszínűségében rejlik. Szent-Iványi István SZDSZ-es politikus nagyváradi sajtótájékoztatóján: (<http://www.erdely.com/cikk20040514>) Magyarország és az erdélyiek érdeke, hogy Románia 2007-ben tagja legyen az Európai Uniónak, bár most „viharfelhők mutatkoznak” a csatlakozás egén. A felvétel 2010-ig történő elodázása és esetleges felfüggesztése szóba került a legutóbbi európai parlamenti vitában, fejtette ki Szent-Iványi István, a bihari magyar sajtó képviselőinek. Avagy Az Európai Unión belül feloldható a trianoni trauma: MNO in <http://eu.mdf.hu/belso.php?mid=hirreszlet&hid=1283>: Örömmel fogadták a népszavazás eredményét a határon túli magyarok, akik nemzeti ügynek, tehát saját érdeküknek is tartják az anyaország EU-csatlakozását, s európai keretekben képzelik el a trianoni trauma feloldását is.

⁵ A téma ezenkívül számos kérdés vizsgálatát teszi lehetővé, az integráció tagállamokra gyakorolt hatásától, az EU és az európai kisebbségvédelemnek fokozott figyelmet szentelő nemzetközi szervezetek kapcsolatán keresztül az EU külpolitikai tevékenységéig. Mindazonáltal jelen tanulmány – helyszűke miatt – ezen szempontokat nem vizsgálja, célja kizárólag az uniós jogfejlődés kisebbségvédelmi vonatkozásainak bemutatása.

⁶ A nemzetközi dokumentumok szóhasználata azt mutatja, hogy általában egyazon fogalomnak tekintik a nemzeti és etnikai kisebbséget, bár szakértők különbséget tesznek nemzeti és etnikai kisebbség között.

⁷ Bővebben lásd Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris, Budapest, 1996, 36–59.

⁸ UN-DOC.E/CN.4/Sub.2/384 c Capotorti, Francesco – Study on the Right of Persons Belonging to Ethnic, Religious and Linguistic Minorities, New York, 1979, 96. – idézi Szalayné Sándor Erzsébet, *i. m.* 187.

⁹ Girasoli, Nicola: *A nemzeti kisebbségek fogalmáról*. Akadémiai Kiadó, Budapest, 1995. 123.

¹⁰ Doc. 6749. prov. 26 January, 1993. – idézi Girasoli, *i. m.* 97–98.

¹¹ Az Európai Unió intézményei: az Európai Tanács, az Európai Unió Tanácsa (Miniszterek Tanácsa), az Európai Bizottság, az Európai Parlament, az Európai Bíróság és a Számvevőszék. Jelen tanulmány szűk keretei nem teszik lehetővé az intézmények részletes bemutatását, de – a tájékoztatás kedvéért – az egyes intézmények jelen tanulmánybeli első említésekor lábjegyzetben ismertetem lényeges elemeiket.

¹² Az Európai Bíróság 1957-ben alakult, székhelye Luxemburg. A Bíróság monopóliuma az alapszerződések értelmezése, melyet a tagállamok bíróságainak megkeresése nyo-

mán gyakorol. Hatáskörébe tartozik még az EU szekunder joganyaga törvényességének, alapszerződésekkel való összhangjának vizsgálata. Bírószághoz fordulhat bármely természetes vagy jogi személy, EU vagy tagállami hatóság. Jelenleg két fóruma van: maga az Európai Bírószág és az Elsőfokú Bírószág, mely 1989 óta működik a Bírószág tehermentesítése érdekében: olyan ügyekben jár el, amelyeket személyek vagy nem állami szervezetek indítottak, meghatározott területeken illetékes, döntései ellen az Európai Bírószághoz lehet fellebbezni. Mindkét testületnek 25-25 tagja van, munkájukat 8 főtanácsnok segíti. Mind a bírók, mind a főtanácsnokok hatéves mandátumot kapnak, amely egyszer megújítható. Történelmi perspektívából nézve az Európai Bírószág döntéseivel több ízben is hozzájárult az integráció további mélyítéséhez, olyan alapvetések lefektetésével és tisztázásával, amelyek ugyan nincsenek benne az alapító szerződésekben, de ma már kézenfekvőnek tekinthetők.

¹³ Monnet, J.: *Memoirs*. Collins, London, 1978. Idézi Martin Holland: *Instituțiile Uniunii Europene*. *Polis*, 1995. 3. sz. 46.

¹⁴ Az Egyesült Királyság már 1961-ben benyújtotta csatlakozási kérelmét, ezt viszont De Gaulle tábornok vétója miatt elutasították. Az 1967-es brit csatlakozási kérelemnek azonos sorsa volt. 1969-ben, De Gaulle tábornok lemondásával hárult el az akadály az Egyesült Királyság felvétele elől.

¹⁵ Minden csatlakozási szerződés értelemszerűen módosítja az alapító szerződések, hiszen a rendszert hozzá kell igazítani a több tagállammal való működéshez.

¹⁶ Közösségi intézmények által elfogadott jogszabály.

¹⁷ Franciaország, Németország, Belgium, Hollandia, Luxemburg, Olaszország.

¹⁸ Franciaország arra hivatkozva utasította el a 27. cikkely rendelkezéseit („Az olyan államokban, ahol nemzeti, vallási vagy nyelvi kisebbségek élnek, az ilyen kisebbségekhez tartozó személyektől nem lehet megtagadni azt a jogot, hogy csoportjuk más tagjaival együttesen saját kultúrájuk legyen, hogy saját vallásukat vallják és gyakorolják, vagy hogy saját nyelvüket használják”), hogy Alkotmánya tilt mindennemű megkülönböztetést állampolgárai között.

¹⁹ Franciaországban tíz, a franciától különböző nyelvi közösség van: bretonok (450 000), katalánok (150 000–200 000), korzikaiak (170 000), németek (1 millió), baszkok (100 000), luxemburgi beszélők (40 000), hollandok (80 000), okcitanok (4 és 6 millió között), a tengeren túli francia területeken másfél millióan beszélik a kreol nyelvet, az őil-t használókról pedig nincs hivatalos adat. Forrás: <http://www.eurolang.net/browse.html>.

²⁰ Bővebben lásd: Marcou, Gerard: *Descentralizarea regională în statul unitar* [Területi decentralizáció az egység-államban], *Alterra*, 1998, 9. sz. 7–35.

²¹ Megjegyzem, hogy Németországban is élnek frizetek, számuk néhány tízezerre tehető.

²² Olaszország tizenegy különböző etnikai vagy nyelvi kisebbség otthona. Az albánok – becslések szerint – 100 000-en, a németek 280 000-en Dél-Tirolban és néhány ezren a régió kívül, görögök 10–12 000-en, horvátok 2000–2400-an, szárdok 1 millióan, mind Szardíniában, ahol, Alghero 40 000-es városában 20 000 katalán lakik, friulok 550 000-en egy 1,2 millió lakosú régióban, valamint szlovének, Trieszt környékén 50–100 000-en a több mint 600 000-es lakosságból. Olaszország alpesi vidékein több elszigetelt nyelvi ki-

sebbség él: a franco-provanszált hozzávetőleg 150 000-en értik, beszélik Val d'Aosta-ban, Piemontban, Pugliában, a ladint 30–35 000-en Dél-Tirolban, az okcitánt becslések szerint 50 000-en Piemontban. Forrás: <http://www.eurolang.net/browse.html>.

²³ Bővebben lásd Gál Gyula: *A dél-tiroli kérdés*. Kisebbségi Adattár IV. Teleki László Alapítvány Könyvtára, Budapest 1995.; Ermacora Felix : *Südtirol und das Vaterland Österreich*. Amalthea, Wien 1984.; Peterlini Oskar: *Autonomie und Minderheitenschutz in Trentino-Südtirol*. Wien 1997.

²⁴ 1972. szeptember 25-én Norvégia népszavazással elutasította a Közösséghez való csatlakozást.

²⁵ Bővebben lásd Horváth Zoltán: *Kézikönyv az Európai Unióról*. Magyar Országgyűlés, Budapest, 1998. 26–28.

²⁶ Az integráció gazdasági jellemzőiről lásd bővebben Hetényi Géza, Hünlich Csilla, Mocsáry Péter írásait [*Változó Világ* 35.], <http://www.valtozovilag.hu/t365/tux0103.htm>.

²⁷ Az Európai Bizottság az Unió javaslattevő, döntés-előkészítő, végrehajtó, ellenőrző intézménye. A Bizottság tagjai függetlenek a nemzeti kormányoktól, az uniós érdekeket kötelesek szolgálni. A Bizottságba 2004 novemberéig az öt legnagyobb tagállam 2-2 főt, a kisebbek 1-1 főt delegáltak. 2004 májusa és novembere között így összesen 30 biztos dolgozott a testületben. A José Manuel Durão Barroso által vezetett Bizottság 2004. november 22-én lépett hivatalba, miután az Európai Parlament plenáris ülésén nagy többséggel támogatta a testületet, melynek a Nizzai szerződés értelmében 25 tagja van.

²⁸ Bővebben lásd Horváth Zoltán, *i. m.* 29.

²⁹ A többségi döntéshozatalra való áttérést már a hatvanas évek közepére tervezte az EGK alapító szerződése, ezt viszont De Gaulle francia elnök „az üres székek politikája” néven elhíresült bojkottja hiúsította meg. A „luxemburgi kompromisszum”, miszerint ha egy adott kérdésben, amelyben a szerződés többségi döntéshozatalt ír elő, egy tagállam alapvető nemzeti érdekeire hivatkozik, akkor arról csak egyhangúan lehet dönteni, elvezetett a bojkott feloldásához, viszont a többségi döntéshozatal kérdésében nem jelentett megoldást.

³⁰ Estébanez, María Amor Martin, in *Minority Rights in the „New” Europe* (Kisebbségi jogok az „új” Európában). Peter Cumper – Steven Wheatley (eds.) Kluwer Law International, Hága 1999. 133.

³¹ Bővebben lásd Kurdi Kurdi Krisztina – Ring Éva: Kisebbségi felsőoktatási modellek az Európai Unióban és az Erdélyi Magyar Magánegyetem. *Magyar Kisebbség*, 2000. 2. (20) szám.

³² Az Egyesült Királyságban nyelvi kisebbségekként tartják számon a walesieket, az íreket, a skótokat, a gaelic, a cornwalli és az ulsteri skót nyelvet beszélőket. Közös vonásuk, hogy az évszázados angolosítás, angol nyelvűsítés ellenére ezek a Nagy-Britanniában régen igen elterjedt nyelvek többé-kevésbé fennmaradtak, s jelenleg meglepő gyorsasággal nő az ezeket használók-beszélők száma, bár egyes nyelveket gyakorlatilag újjáélesztettek (ilyen a cornwalli (cornish) nyelv, amelyet 200-an beszélnek folyékonyan, néhány ezren pedig ilyen-olyan szinten). A walesi nyelvet több mint 500 000-en, a walesiek 19%-a beszéli, a skótot 1,5 millióan, az ulsteri skótot kb. 100 000-en, az írt ugyancsak 100 000-en (11%), a gaelicet pedig 60–70 000-en. Forrás: <http://www.eurolang.net/browse.html>.

³³ Egyesek szerint az európai integráció erősítette az autonómia iránti igényt (lásd Dardanelli, Paolo: *The Europeanisation of Regionalisation: European Integration and Public Support for Self-Government in Scotland 1979/1997. Queen's Papers on Europeanisation* 2001/5.; Downs, William M.: *Regionalism in the European Union: Key Concepts and Project Overview. European Integration*, Vol. 24. No. 3, 2002. 171–177), mások főleg belső okokra vezetik vissza a devolúciós folyamatot (lásd Bulmer S., Burch M.: *Coming to Terms with Europe: Europeanisation, Whitehall and the Challenge of Devolution. Queen's Papers on Europeanisation* 2000/9.)

³⁴ Görögországban élő kisebbségekről 1951-es vagy 1971-es adatok hozzáférhetőek, azóta nincsenek hivatalos mérések: albánok voltak 23 000-en, arománok 40 000-en, makedónok 40 000-en, törökök 90 000-en és pomákok 27 000-en.

³⁵ Az Európai Unió történetében a leglátványosabb „karriert” befutott intézmény kétségtelenül a mai Európai Parlament. Megalakulásakor, csupán a nemzeti parlamentekből delegált tagokkal rendelkezett, és hosszú éveken át kizárólag – jogi következmények nélkül álló, a többi intézményre kötelezettséget alig jelentő – konzultációs, véleményező lehetőséggel bírt. Innen jutott el odáig, hogy mára már tagjait közvetlenül választják, és az európai uniós törvények mintegy 80 százaléka egyszerűen meg sem születhet az EP valamilyen formájú egyetértése nélkül. Az Európai Parlament működése, illetve működtetése jelenleg három európai város – Brüsszel, Strasbourg és Luxembourg – között oszlik meg. Az EP a „nagy plenárisait” – évente legalább tizenkettőt – Strasbourgban, a másfél-két napos „mini plenárisokat” viszont Brüsszelben tartja. Továbbra is áll, hogy a szakbizottságok és a politikai frakciók többnyire Brüsszelben üléseznek (ami persze nem zárja ki azt, hogy strasbourgi „nagy plenáris” héten ott is tarthatnak ilyen üléseket), míg a főtítkárság egy része változatlanul Luxembourgban dolgozik. 1979 óta a tagállamok a képviselőket közvetlenül választják 5 évre, a mandátumok száma a tagállam népességétől függ. 2004. júliustól 732 eurohonatya dolga 450 millió EU-állampolgárt érintő ügyben véleményt nyilvánítani, társ-törvényalkotóként eljárni. Az Európai Parlamentben a képviselők nem országonként, hanem pártonként ülnek frakciókban. Akadnak olyan vélemények, hogy az EP működésének és létének talán ez az egyik legnagyobb érdeme. Forrás: http://www.eu2004.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=2.

³⁶ Bár az áttételesen kisebbségvédelmi intézkedések száma ennél jóval nagyobb, a jelen tanulmány szűkös kereteibe ezek bemutatása nem fér bele.

³⁷ Resolution on a Community Charter of Regional Languages and Cultures and on a Charter of Rights of Ethnic Minorities – OJ 1981 No. C 287, 106.

³⁸ Resolution on Measures in Favour of Linguistic and Cultural Minorities – OJ 1983 No. C 68, 103.

³⁹ A Miniszterek Tanácsa az Unió változó összetételben ülésező, kormányközi alapon működő jogalkotó szerve. Megnevezésére használják az Európai Unió Tanácsa elnevezést is, de ez könnyen összekeverhető az Európai Tanáccsal és az Európa Tanáccsal (előbbi az állam és kormányfők testülete, míg utóbbi az Uniótól független nemzetközi szervezet). A Miniszterek Tanácsa a tagállamok szakminisztereiből áll, és a tárgyalat témától függően kilenc különböző összetételben ülésezik: az Általános Ügyek és Külkapcsolatok Tanácsa, a Gazda-

sági- és Pénzügyek Tanácsa (Ecofin), Mezőgazdasági és Halászati Tanács, a Bel- és Igazságügyi Együttműködés Tanácsa, a Közlekedési, Hírközlési és Energiapolitikai Ügyek Tanácsa, a Foglalkoztatási, Szociálpolitikai, Egészségügyi és Fogyasztóvédelmi Ügyek Tanácsa, a Versenyképességi Tanács, a Környezetvédelmi Tanács, az Oktatási, Ifjúsági és Kulturális Ügyek Tanácsa. A Miniszterek Tanácsa az Unió egyik legfontosabb döntéshozó testülete. Az elvégzendő munka mennyiségéhez képest viszont keveset ülésezik – a néhány havonta megrendezett pár napos tanácskozás nem alkalmas a döntések megfelelő átbeszélésére. Már a kezdetektől fogva működött a Miniszterek Tanácsa mellett az Állandó Képviselők Bizottsága (közkeletű rövidítéssel COREPER). A bizottság a brüsszeli állandó képviseletek vezetőiből áll, akiket szükség szerint ágazati szakértők segítenek. Idővel a COREPER szerkezete kettévált, ma a COREPER II. az állandó képviselők, míg a COREPER I. helyetteseik fórumát jelenti. A Tanács az eléje kerülő ügyekben többféle szavazási formával dönt (egyszerű többség, minősített többség – a Tanács tagjainak szavazatait súlyozzák a hatályos szerződés szerint, egyhangú (konszenzusos) döntés). A hatályos szerződés pontosan rendelkezik arról, hogy melyik területen, melyik szavazási procedúrát kell alkalmazni. Forrás: http://www.eu2004.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=16.

⁴⁰ Tudvalevő, hogy a csatlakozó államoknak módosítás nélkül el kell fogadniuk a csatlakozásuk pillanatában érvényes teljes közösségi joganyagot (acquis communautaire).

⁴¹ Resolution on the Languages and Cultures of the Regional and Ethnic in the European Community – OJ 1987 No. C 318, 160.

⁴² Bővebben lásd Toggenburg, Gabriel: A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endeavours for (Its) Minorities, in European Integration online Papers (EIOP) Vol. 4 (2000) N° 16; <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-016a.htm>.

⁴³ PE 156 208.

⁴⁴ Lásd infra 2.3., 3.

⁴⁵ Míg a Községi pillérhez (első pillér) tartozó gazdasági együttműködés területein az Unió intézményei a tagállamok és állampolgáraik számára kötelező jogszabályokat alkothatnak általában többségi döntéssel, a politikai integráció pilléreiben a döntések meghozatalához – a hagyományos kormányközi alapon működő nemzetközi szervezetekhez hasonlóan – a tagállamok konszenzusa szükséges.

⁴⁶ Az Európai Unió létrehozásáról szóló szerződés aláírása előtt, 1991. december 16-án Csehszlovákia, Lengyelország és Magyarország ír alá „Európai Megállapodást”.

⁴⁷ Az Agenda 2000 végleges változatát az 1999. március 26-i berlini csúcscrtekezleten fogadták el a tagállamok állam- és kormányfői.

⁴⁸ Az Agenda 2000 alcíme „Egy erősebb és szélesebb Unióért”.

⁴⁹ Törökország még 1987-ben benyújtotta csatlakozási kérelmét.

⁵⁰ Ennek enyhítésére létrejött az Európai Konferencia, a 12 jelölt állam kormányfőjének, illetve külügyminiszterének és a 15 tagállam képviselőinek főleg a II. és III. pillér területeire koncentrálni éves találkozója.

⁵¹ Az nyilvánvaló volt, hogy a gazdasági és politikai átmenet nehézségekbe ütközik, de ezek nem szokatlanok egy többé-kevésbé diktatórikus rendszer bukása után. Hasonló

problémákkal birkózott már meg az Európai Közösség Görögország, majd Portugália és Spanyolország esetében. A kisebbségi kérdés viszont ezen országoknál nem volt tényező részben méretük, részben az állam hozzáállása, részben pedig a csatlakozás politikai indokai miatt.

⁵² „Irányelvek új államok elismerésére Kelet-Európában és a Szovjetunióban”, valamint „Közös álláspont a jugoszláv köztársaságok elismerése vonatkozásában”.

⁵³ Határellenőrzés, menekültügy, bevándorlási politika, a drogfüggőség, szervezett bűnözés elleni küzdelem, a rendőrségek közötti együttműködés, vámügyi együttműködés, büntető és polgári ügyekben való jogsegély-szolgáltatás.

⁵⁴ „AZZAL A SZÁNDÉKKAL, hogy együtt munkálkodjanak a demokrácia előmozdításán a tagállamok alkotmányában és törvényeiben, az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló egyezményben, valamint az Európai Szociális Chartában elismert alapvető jogok – így különösen a szabadság, az egyenlőség és a társadalmi igazságosság – alapján, TUDATÁBAN az Európára háruló felelősségnek, hogy azon fáradozzon, hogy mindinkább egy hangon szóljon, és hogy egységesen és szolidárisan cselekedjen, közös érdekeinek és függetlenségének eredményes védelmezése érdekében, és így különösképpen, hogy a demokrácia és a jog, valamint az emberi jogok tiszteletben tartásának elveit kifejezésre juttassa, amelyhez oly szorosan kapcsolódnak, annak érdekében, hogy külön is hozzájáruljanak a nemzetközi béke és biztonság megőrzéséhez, az Egyesült Nemzetek alapokmánya keretében általuk tett vállalásnak megfelelően.”

⁵⁵ EKSz, 130.U cikk, (1) bekezdés.

⁵⁶ Például miután a Tanács 975/1999/EK rendelete e fejezet alapján meghatározza a demokrácia, a jogállamiság, valamint az emberi jogok és alapvető szabadságjogok fejlesztése és megszilárdítása általános céljának megvalósításához hozzájáruló fejlesztési együttműködési műveletek megvalósításával szembeni követelményeket, ehhez hasonló rendelkezéseket fogad el 976/1999/EK rendeletével (a közösségi együttműködési politika keretében a demokrácia fejlesztése és megszilárdítása, valamint a jogállamiság, továbbá az emberi jogok és az alapvető szabadságok tiszteletben tartásának általános célját harmadik országokban elősegítő, a fejlesztési együttműködési műveleteken kívüli közösségi műveletek végrehajtására vonatkozó követelmények megállapításáról), melynek jogalapja az EK 235-ös cikkelye, s kifejezetten említi a kisebbségek, az etnikai csoportok és az őslakosok támogatását.

⁵⁷ A tagállamok területén való szabadon mozgás és tartózkodás, a nem állampolgársága szerinti tagállamban letelepedett polgár szavazójoga és jelölhetősége a helyhatósági választásokon és az európai parlamenti választásokon, bármely tagállam diplomáciai és konzuli védelmére való jog, amennyiben az állampolgárság szerinti ország nem képviseltetett egy országban, petíciós jog az Európai Parlamenthez, az Európai Ombudsmanhoz való fordulás joga.

⁵⁸ EKSz 128. cikk, 4. bek.

⁵⁹ Idézi Kovács Péter, *i. m.* 145–146.

⁶⁰ Nem azonos a Délkelet-Európai Stabilitási Egyezményrel, amit 1999-ben fogadtak el Kölnben, főleg a koszovói események hatására.

⁶¹ Bővebben lásd Kovács Péter, *i. m.* 122–154.

⁶² Jogi értelemben Európai Unióról csak 1993. november 1-től beszélhetünk, mivel ekkortól hatályos a Maastrichti szerződés.

⁶³ Hogy azért valamilyen „demokrácia-kritérium”, ha csak hallgatólagosan is, de létezett már a korábbi csatlakozásokkor is, azt Görögország, Spanyolország és Portugália csatlakozása bizonyítja, mely csak akkor került terítékre, amikor ezen, a nyugati blokkhoz tartozó országokban megdőlt a diktatúra, s a demokratikus intézményrendszer, valamint a demokrácia alapértékeinek tiszteletben tartását alkotmányaikban szavatolták. Esetükben Ágh Attila a „kényszerdemokráciák” második hullámáról beszél. A jelenség, melyet Adam Michnik már 1991-ben „maskara-demokráciának” nevez, a nyolcvanas évek végétől kezdve mind erősebben jelentkezett a közép-európai országokban is, majd még ellentmondásosabban, de ugyanakkor közvetettebben jelent meg a kelet-európai országokban is. Nem arról van szó, mondja a szerző, hogy az érintett országok lakosságának jelentős része nem kívánná a demokratizálást, és ez csak külső igényként jelentkezne, hanem arról, hogy saját belső folyamataik olyan külső, nemzetközi közegben bontakoznak ki, amely kész formákat kényszerít rájuk és kormányaikra, s amelyek konfliktusba kerülnek a belső folyamatok logikájával és tempójával. Bővebben lásd Ágh Attila: A kényszer-demokrácia paradoxonjai. *Budapest Papers on Democratic Transition*, Műhelytanulmányok és adatközlések, 1992/21.

⁶⁴ Magyarország és Lengyelország 1994-ben, Románia, Szlovákia, Lettország, Észtország, Litvánia és Bulgária 1995-ben, a Cseh Köztársaság és Szlovénia pedig 1996-ban kérte felvételét az EU-ba. Az országok mindegyike előbb társulási megállapodást kötött az EU-val (Magyarország, Csehország és Szlovákia, Lengyelország 1991-ben, Bulgária és Románia 1993-ban, Észtország, Lettország, Litvánia és Szlovénia pedig 1995-ben írta alá a társulási szerződést az EU-val. Ratifikációjuk után a Magyarországgal és Lengyelországgal kötött szerződések 1994. február 1-én, a Csehországgal és Szlovákiával, Romániával és Bulgáriával megkötöttek 1995. február 1-én, a három balti államra vonatkozó megállapodások 1998. február 1-én, s a Szlovéniára vonatkozó pedig 1999. február 1-én váltak hatályossá).

⁶⁵ Resolution on Linguistic Minorities in the European Community – OJ 1994 No. C 61, 110.

⁶⁶ Igen sajnálatos, hogy a kisebbségi kérdésre érzékenységet mutató EP határozatában akár utalás szintjén elfogadottnak tűnik azon előítélet, miszerint a területileg jól meghatározott helyen élő, „helyhezköthető” kisebbségek ab ovo veszélyeztetnék valamely állam területi integritását. Másrészt, a területhez nem kötöttségből véleményem szerint egyáltalán nem következik az, hogy az e helyzetben levő kisebbség nem veszélyeztethetné egy állam közrendjét.

⁶⁷ Bővebben lásd *infra* 2.2.2.

⁶⁸ Gyakorlatilag az Amszterdami szerződés után hatályos intézményi rendszer csupán 5 új tagállam felvételét tette lehetővé, míg 1997-ben már 13 csatlakozni kívánó állam várakozott az EU kapuiban.

⁶⁹ Az Amszterdami szerződés 1999. május 1-jén vált hatályossá.

⁷⁰ Bővebben lásd infra 2.2.2.2.

⁷¹ Az együttműködési döntéshozatalt az együttdöntési eljárás váltja fel.

⁷² Menekültügyi, bevándorlási és vízumpolitika, a külső határok ellenőrzése, vámügyi együttműködés.

⁷³ Lásd a 6. cikkely (1) bekezdésében használt „amely alapelvek közösek a tagállamokban”, valamint a (2) bekezdés „ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból erednek” megfogalmazásait.

⁷⁴ Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai konferenciájának 1990. június 29-én elfogadott dokumentuma, 30. pont, 3. bek.

⁷⁵ A Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának 27. cikkéhez Franciaország, 1981. február 4-i ratifikációjakor a következő fenntartást fűzte: a Francia Köztársaság Alkotmányának 2. cikkelye értelmében a Francia kormány kijelenti, hogy a 27. cikkely nem alkalmazható, ami a Köztársaságot illeti. Az 1958-as francia alkotmány 2. cikkelye kimondja, hogy „Franciaország oszthatatlan, világi, demokratikus és szociális köztársaság. Biztosítja a törvény előtti egyenlőséget minden állampolgárának, származásra, fajra vagy vallásra való különbség nélkül. Tiszteletben tart minden hitet. [...] Alapelve a népnek, a nép általi és a népért való kormányzás”.

⁷⁶ Az EU 2000-es országjelentéseiből kitűnő kisebbségvédelmi ajánlások a balti országok esetében az orosz kisebbség non-diszkriminációját, nyelvi jogaik elismerését célozták, Magyarország és Szlovénia esetében a romák diszkriminációjának kiküszöbölésére, Románia esetében a roma lakosság diszkriminációja elleni védelemre, a vallásügyi törvény módosítására s a magyar–német egyetem felállítására vonatkoztak. Lengyelországtól az ET kisebbségi keretegyezményének aláírását kérte az EU, valamint ismét a romák védelmét a diszkrimináció ellen. Ez utóbbit a Csehországra és a Szlovákiára vonatkozó országjelentés is tartalmazza, de kéri a romák védelmét a rasszista jellegű hatalmi túlkapásokkal szemben is. A szlovák országjelentés a kisebbségi nyelvhasználati jog biztosítására is kitér. Bulgáriának a romák diszkrimináció elleni védelmén túl a kisebbségi pártok alapításának engedélyezését és a török kisebbségi oktatás javítását ajánlotta az EU.

⁷⁷ Gondolok itt pl. a lett vagy litván kisebbségvédelmi intézkedésekre, vagy a szlovákiaiakra, illetve a magyarországi törvénykezésre.

⁷⁸ A Gazdasági és Szociális Bizottság tanácsadó jellegű bizottság, konzultatív szerv, amelynek feladata a gazdasági és szociális érdekcsoportok bevonása a közösségi döntések előkészítésébe. A Római szerződés határozza meg azokat a témaköröket, amelyekben a Tanácsnak és a Bizottságnak konzultálnia kell a Gazdasági és Szociális Bizottsággal. A Bizottság folyamatos működését 6 szekció biztosítja. Véleménye nem kötelező erejű. Forrás: http://www.eu2004.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=7.

⁷⁹ A Régiók Bizottsága a Tanács és a Bizottság felé tanácsadó szervként működik. Feladata a véleményalkotás és az érdekképviselés. Konzultálni kell vele a régiókat és a helyi önkormányzatokat érintő kérdésekben (pl. oktatás, kultúra, egészségügy, transzeurópai hálózatok, gazdasági és szociális kohézió). Véleménye nem kötelező. Forrás: http://www.eu2004.hu/index.php?op=tenyek_intezmenyrendszer&id=6.

⁸⁰ A 2001. február 26-án aláírt Nizzai szerződés ratifikációs folyamatának kiteljesedéséhez Írorszáiban megismételt népszavazásra volt szükség. Miután 2002. október 19-én az ír népszavazás kedvező eredményt hozott, a szerződés 2003. február 1-én vált hatályossá.

⁸¹ Bulgária és Románia kivételével az összes, a csatlakozási tárgyalásokat megkezdő állam.

⁸² Az Alapjogi Chartából idézett magyar nyelvű szövegek forrása a Magyarország Szociális és Családügyi Minisztériumának honlapján közzétett, a TRADIX Kft. által elkészített, szakmai szempontból Könczei György által ellenőrzött nem hivatalos fordítás.

⁸³ „Szellemi és erkölcsi öröksége tudatában az Unió az emberi méltóság, szabadság, egyenlőség és szolidaritás oszthatatlan, egyetemes értékein alapul; a demokrácia elveire és a jog szabályaira támaszkodik. Az egyént állítja tevékenysége középpontjába az Unió polgárság intézményének létrehozásával, a szabadság, a biztonság és az igazságosság térségének megteremtésével.”

⁸⁴ „Az Unió hozzájárul e közös értékek megőrzéséhez és továbbfejlesztéséhez, miközben tiszteletben tartja az európai népek kultúráinak és hagyományainak sokféleségét, a tagállamok nemzeti identitását és közhatóságaik szervezetét nemzeti, regionális és helyi szinten; a kiegyensúlyozott és fenntartható fejlődés előmozdítására törekszik és biztosítja a személyek, az áruk, a szolgáltatások és a tőke szabad áramlását és a letelepedés szabadságát. Ennek érdekében szükséges az alapvető jogok megerősítése a társadalomban bekövetkező változások, a társadalmi haladás, a tudományos és technológiai fejlődés fényében, azáltal hogy e jogokat Chartában teszi még nyilvánvalóbbá.”

⁸⁵ 1. Tilos bármiféle megkülönböztetés nem, faj, bőrszín, etnikai vagy társadalmi eredet, genetikai jellegzetesség, nyelv, vallás vagy hit, politikai vagy más meggyőződés, nemzeti kisebbséghez tartozás, tulajdon, származás, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján.

2. Az Európai Közösséget alapító Szerződés és az Európai Unióról szóló Szerződés alkalmazási körében és az említett Szerződések különleges rendelkezéseinek sérelme nélkül, a nemzeti hovatartozás alapján történő bármiféle megkülönböztetés tilos.

⁸⁶ 3. Amennyiben jelen Charta olyan jogokat tartalmaz, amelyek az Emberi Jogok és Alapvető Szabadságok Védelméről szóló Európai Egyezményben biztosított jogoknak felelnek meg, akkor ezeknek a jogoknak a tartalma és hatóköre azonos azokéval, amelyek az említett egyezményben szerepelnek. Ez a rendelkezés nem gátolja azt, hogy az Unió jogja kiterjedtebb védelmet szolgáltatson.

⁸⁷ 14. cikkely, 3. bek.: Tiszteletben kell tartani az oktatási intézmények alapításának szabadságát a demokratikus elvek és a szülők azon jogai kellő tiszteletben tartása mellett, hogy gyermekeik számára a vallásuknak, filozófiai vagy pedagógiai meggyőződésüknek megfelelő nevelést biztosítsanak, az e jogok és szabadságjogok gyakorlását szabályozó nemzeti jogszabályokkal összhangban.

⁸⁸ 41. cikkely 4. bek.

⁸⁹ Lettország, Litvánia, Észtország és Ciprus.

⁹⁰ Magyarország.

⁹¹ Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségek jogai. *Kisebbségkutatás* 2001/2. 275–287.

⁹² IV-447. cikk: E szerződés 2006. november 1-jén lép hatályba, feltéve, hogy valamennyi megerősítő okiratot letétbe helyezték, illetve ennek hiányában az azt követő második hónap első napján, hogy az utolsó aláíró állam is letétbe helyezte megerősítő okiratát.

⁹³ Az EASz jelen tanulmányban felhasznált szövege a szerződés magyar nyelvű változataként az EU honlapján szereplő szöveg (<http://ue.eu.int/uedocs/cmsUpload/cg00087-ra02.hu04.pdf>).

⁹⁴ Természetesen nem a döntéshozatalban fontos „blokkoló kisebbség” kifejezésre gondolok.

⁹⁵ „Ha a III. részben meghatározott politikák keretében az Unió fellépése bizonyul szükségesnek ahhoz, hogy az Alkotmányban foglalt célkitűzések valamelyike megvalósuljon, és az Alkotmány nem biztosítja a szükséges hatáskört, a Miniszterek Tanácsa az Európai Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlament egyetértését követően egyhangúlag elfogadja a megfelelő intézkedéseket.”

⁹⁶ A megerősített együttműködés az Unió célkitűzései megvalósításának előmozdítására, érdekeinek védelmére és az integráció folyamatának megerősítésére irányul.

⁹⁷ Lásd I-40, I-41, III-292. cikkelyeket.

⁹⁸ 5. cikkely – A teljes egyenlőség gyakorlatban való biztosításáért, az egyenlő bánásmód elve nem akadályozza egyik tagállamot sem abban, hogy fenntartsa vagy elfogadjon a faji vagy etnikai eredettel kapcsolatos hátrányok megelőzésére vagy kompenzálására irányuló különös intézkedéseket (With a view to ensuring full equality in practice, the principle of equal treatment shall not prevent any Member State from maintaining or adopting specific measures to prevent or compensate for disadvantages linked to racial or ethnic origin.) Council Directive 2000/43/EC of 29 June 2000 implementing the principle of equal treatment between persons irrespective of racial or ethnic origin, Official Journal L 180 , 19/07/2000 P. 0022 – 0026.