

# A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek

JUHÁSZ HAJNALKA\*

## 1. Helyzetértékelés

Három évvel a Lisszaboni szerződés hatályba lépés után, valamint az új nemzetpolitikai stratégia tükrében fontos megvizsgálni, hogy mit hozott a dokumentum a nemzeti kisebbségek, valamint a nyelvi jogok védelmében. Beváltotta-e a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartája, valamint a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény a hozzá fűzött reményeket? Milyen új lehetőségeket rejt magában az Alapjogi Karta kötelező jogi erőre emelkedése, és hogyan tudjuk azt nemzetpolitikai céljaink érdekében használni? Egy sikeres magyar uniós elnökségen vagyunk túl. Ezért különösen fontos annak vizsgálata, mit értünk el elnökségünk alatt, hogyan tudtuk és tudjuk a jövőben kiaknázni a kulturális és nyelvi sokszínűségben rejlő lehetőségeket és milyen új perspektívák nyíltak meg a nemzeti kisebbségek, nyelvi jogok védelmében. A tanulmány célja, hogy a teljesség igénye nélkül elsősorban a gyakorlatban megjelenő kihívásokra hívja fel a figyelmet a nyelvi jogok, a hagyományos kisebbségek védelme területén.

Az egész Európát tekintve közel 75 millió a nemzeti kisebbségek száma, a kontinens teljes lakosságának 10,29%-a. Ezzel összefüggésben napjainkban a nyelvi jogok kérdése óhatatlanul előtérbe került. Az európai és nemzetközi dokumentumok ellenére ma mégis olyan kérdések tisztázása szükséges, hogy mit is értünk a nyelvi jogok alatt? A nyelvi jogok elismerhető-e önálló jogként, vagy csak más jogokkal együtte-

\* A szerző a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikáért Felelős Államtitkárságának stratégiai főreferense, a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara Doktori Iskolájának hallgatója.

sen léteznek? A nyelvi jogok – amelyek alkotmányi szinten ritkán jelennek meg önállóan – vitathatatlanul összefüggésben állnak más alapjogokkal, így többek között a véleménynyilvánítás szabadságával, a lelkiismereti és vallásszabadsággal stb., de a nyelvi jogok léte vagy nem léte összekapcsolódik a demokrácia elvével is. Azt is mondhatjuk, hogy az anyanyelv használatának a joga a legtöbb életviszonyban jelen van. Azaz egyes alapvető jogok érvényesítése eleve csak a nyelvi jogok széleskörű biztosítása mellett képzelhető el (Láncos Petra Lea 2012: 201). Ezért a nyelvi jogok az általános és egyetemes emberi jogok szerves részét képezik és mind a második, mind a harmadik generációs jogok között helyet kell kapniuk (Trócsányi László – Juhász Hajnalka 2010: 47). A magánszférában történő nyelvhasználaton túlmenően rendkívüli jelentősége van annak, hogy az állam és szervei mennyire biztosítják az anyanyelvhasználat jogát az állami szektorban (politikai, gazdasági, szociális és kulturális jogok megvalósulásával kapcsolatosan). Annak érdekében, hogy a nyelvi jogok helyzete átlátható legyen az Európai Unión belül, nélkülözhetetlen és elválaszthatatlan az uniós kisebbségvédelmi szabályozás alapvető problémakörének bemutatása. Előzetesen fontos hangsúlyozni, hogy a Lisszaboni szerződés hatálybalépésével az alapító szerződésekben, az Alapjogi Kartában megjelent a nyelvi jogokat és nyelvi sokszínűséget is érintő új rendelkezések azt sugallják, hogy az érintett tagállamok nem voltak elégedettek az Unió erőfeszítéseivel a nyelvi és kulturális sokszínűség területén (Láncos Petra Lea 2012: 188). Valóban felmerül a kérdés, mennyire megfelelőek a kulturális és nyelvi sokszínűség legfőbb őrzőjének, az Uniónak az erőfeszítései a kisebbségek, nyelvi jogok védelmében, vagy erős túlzás lenne erőfeszítésekről beszélnünk? Továbbá annak a vizsgálata is szükséges, hogy milyen szabályozás keretein belül jelenik meg a nyelvi jogok védelme az Unióban, beszélhetünk-e közvetlen nyelvi jogvédelemről?

## 2. Törvényi keret

Annak ellenére, hogy az Európai Unióban nincs egységes, homogén közösségi jogrendszer a kisebbségvédelem területén, az Unió bővítési politikájának a kisebbségek védelmében fontos szerepe volt. Az EU már

1993-ban meghatározta az ún. koppenhágai kritériumok keretein belül, hogy csak olyan állam válhat a tagjává, amely garantálja a kisebbségek védelmét. A koppenhágai kritériumok azonban csak politikai jellegű megfogalmazások, ún. soft-law-nak minősülnek. Valamint további gyenge pontjuk, hogy a kritériumok betartása felett az EU csak a csatlakozást megelőzően és a csatlakozás pillanatában őrökdi. Azaz a csatlakozást követően már nem működik megfelelően az uniós kontrollmechanizmus a koppenhágai kritériumok betartása felett, amely eltérő kisebbségvédelmi szinteket hozott létre a régi és új tagállamok között. Létrejött az ún. „kettős mérce”, amelynek értelmében az Unió a csatlakozni kívánó tagállamokkal szemben szigorúbb elvárásokat támaszt, mint a saját tagállamaival szemben. Ennek következményeként sajnos az a tendencia tapasztalható, hogy a koppenhágai kritériumok „felpuhulni” látszanak. Ez különösen azért jelent komoly problémát, mert a koppenhágai kritériumok a kisebbségi jogok kollektív gyakorlásának a lehetőségét fogalmazták meg elvárásként (Ódor Bálint 2011: 5). Ennek a hangsúlyozása azért is fontos, mert az Európai Unióról szóló Szerződés (EUSZ) alábbiakban tárgyalt 2. cikke nem kollektív jogokat, hanem egyéni jogokat biztosít, és a jövő kérdése, hogy értelmezhető lesz-e a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek közösségére is (Ódor Bálint 2011: 7). Napjainkban a koppenhágai kritériumok csatlakozást követő betartatásáért és monitorizálásért küzdenek a nemzeti kisebbségek ügyében érdekelt tagállamok.

A kisebbségvédelem területén mindenképpen előrelépést jelent az Európai Unió alapszerződéseinek rendszerét teljesen átalakító Lisszaboni szerződés hatálybalépése 2009. december 1-jén. Az EUSZ 2. cikke kimondja, hogy „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.” A Lisszaboni szerződés alapértékekről szóló 2. cikke azonban nem teremt új hatáskört vagy feladatokat. Az Uniónak továbbra sincs hatásköre, hogy horizontális jogalkotási aktusokat fogadjon el a kisebbségvédelem területén. Mindazonáltal fontos megjegyezni, hogy a kisebbségvédelem elsődleges joganyagban való megjelenése pozitív kötelezettséget ad az uniós jogalkotóknak a diszkrimináció elleni küzdelem területén. Ezért ez a plusz érték remé-

nyeik szerint a pozitív jogalkotási gyakorlat részeként a jövőben meg fog jelenni az Európai Unió Bírósága (EUB) ítélkezési gyakorlatában, amikor a kisebbségi jogok megsértése esetén az EUB hivatkozni fog az EUSZ 2. cikkére és értelmezni is fogja azt. Egyelőre azonban ez az áttörésnek nevezhető utalás, az elvárásokkal ellentétben, nem indított el olyan folyamatokat, amely megeremthetné az európai szintű kisebbségvédelem alapjait (Ódor Bálint 2011: 5).

Az EU jogrendszerének egyik fő alapelve, hogy minden közösségi aktusnak az alapszerződések valamelyik cikkére kell épülnie. A nemzeti kisebbségek jogainak védelme kívül esik az uniós jog hatályán, ezért a kisebbséghez való tartozás elismerésének kérdése kizárólag nemzeti hatáskörbe tartozik. A jelenlegi EU szabályozás nem ad kifejezett jogalkotási hatáskört az Unió intézményeinek a kisebbségvédelem területén. Ennek köszönhetően rendkívül érzékeny kérdés az uniós kisebbségvédelemmel szemben támasztott elvárásoknak a megfelelő kezelése. Ezért óriási kihívás a nemzetpolitika számára, hogy mind az Unióban, mind a nemzetközi szinten a „kis lépések” politikájával látható és kézzelfogható eredményeket érjen el. A probléma gyökere, hogy a kisebbségi jogok területének szabályozása nem szerepel az Európai Unió Működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) az EU hatásköreit meghatározó 3., 4., 5., és 6. cikkben szereplő felsorolásban. Ennek függvényében rendkívül fontos annak vizsgálata, hogy az elmúlt években az Unió hogyan juttatta érvényre a kisebbségvédelem fontosságát és ebben a Lisszaboni szerződésnek milyen szerepe volt.

A diszkrimináció elleni harc és a kulturális örökségvédelem az a két terület, amelyek támogatásával az Unió a leginkább veszélyeztetett közösségek és értékek megőrzését segítheti elő. Ezért különösen fontos az EUMSZ 167. cikk (1)<sup>1</sup> bekezdése, amely külön kiemeli a nemzeti és regionális sokszínűséget, valamint a közös kulturális örökség előtérbe helyezését (Ódor Bálint 2011: 9). A kultúra vonatkozásában az Unió tevékenysége a gyengébbnek mondható támogató, kiegészítő, össze-

---

<sup>1</sup> EUMSZ 167. cikk (1) „Az Unió hozzájárul a tagállamok kultúrájának virágzásához, tiszteletben tartva nemzeti és regionális sokszínűségüket, ugyanakkor előtérbe helyezve a közös kulturális örökséget.”

hangoló hatáskörökbe esik (Láncos Petra Lea 2012: 193) az EUMSZ 6. cikk<sup>2</sup> c. pontja alapján, de ettől függetlenül a 167. cikk kiemelten fontos, hiszen itt a nyelvi sokszínűség a kulturális élethez kapcsolódó jogosultságok gyakorlásának kontextusaként részesül védelemben, immáron rendes jogalkotási eljárás keretében, lisszaboni vívmányként (Láncos Petra Lea 2012: 191). Továbbá az EUMSZ 167. cikk (4.) bekezdése kimondja, hogy: „Az Unió a szerződések egyéb rendelkezései alá tartozó tevékenysége során, különösen kulturái sokszínűségének tiszteletben tartása és támogatása érdekében, figyelembe veszi a kulturális szempontokat.”

### *2.1. A legfontosabb nemzetközi kisebbségvédelmi szerződések kihívásai a gyakorlatban*

A kisebbségi nyelvek nemzetközi elismerése szempontjából a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának van a legnagyobb jelentősége. A Karta 1. cikke meghatározza, hogy mit értünk a regionális vagy kisebbségi nyelvek alatt: „a. »regionális vagy kisebbségi nyelvek« kifejezés alatt azon nyelvek értendők i. amelyeket valamely állam adott területén az állam olyan polgárai hagyományosan használnak, akik az állam fennmaradó népességénél számszerűen kisebb csoportot alkotnak, és ii. amelyek különböznek ezen állam hivatalos nyelvétől/nyelveitől, azonban ez nem foglalja magába sem az állam hivatalos nyelvének/nyelveinek dialektusait, sem a bevándorlók nyelveit”. Ez a definíció abból a szempontból is rendkívül fontos, mert explicit módon megfogalmazásra kerül, hogy a regionális vagy kisebbségi nyelvek fogalmába a Karta értelmében nem tartozik bele a bevándorlók nyelve. A Karta definíciója alapján közel 60 regionális vagy kisebbségi nyelv létezik Európában.<sup>3</sup> A Nyelvi Karta alkalmazhatóságát az is gyengíti – annak

<sup>2</sup> EUMSZ 6. cikk: „Az Unió hatáskörrel rendelkezik a tagállamok intézkedéseit támogató, összehangoló vagy kiegészítő intézkedések végrehajtására. Ezek az intézkedések európai szinten a következő területekre terjednek ki: a) az emberi egészség védelme és javítása, b) ipar, c) kultúra, d) idegenforgalom, e) oktatás, szakképzés, ifjúság és sport, f) polgári védelem, g) igazgatási együttműködés.”

<sup>3</sup> Vö. az Európa Tanács honlapján. <http://www.coe.int/>

ellenére, hogy az Unióhoz való csatlakozás feltétele a koppenhágai kritériumok értelmében a kisebbségvédelmi dokumentumok ratifikálása –, hogy eddig mindösszesen 16 tagállam ratifikálta és nem valószínű, hogy a régi tagállamok közül Franciaország vagy Belgium a közeljövőben ratifikálni fogja, különös tekintettel arra, hogy Belgium például még az aláírásáig sem jutott el. Továbbá mindkét dokumentum adós maradt a nyelv fogalmának meghatározásával.

Mint általában a nemzetközi kisebbségvédelmi okmányok esetében, az államoknak a Nyelvi Kartában vállalt kötelezettségeik betartását semmilyen, nemzetközi bíróság előtt kikényszerítő, jogilag szankcionáló mechanizmus nem egészíti ki. Ugyanez vonatkozik a Kisebbségvédelmi Keretegyezményre is. Azaz a tagállamok által a nemzetközi szerződésekben vállalt kötelezettségek az uniós jogban nem kényszeríthetők ki. Ahogyan Kovács Péter fogalmazott: „... a nemzetközi jogi kötelezettségek hálójának fonogatása az államokon múlik, akik pedig szuverenitásukból mindig csak az éppen, hogy elengedhetetlen, szükséges szeletet hagyják leszeletelni.” (Kovács Péter 2010: 2) A nemzetközi kisebbségvédelmi szerződések kontrollmechanizmusainak gyakorlati gyengeségeit mutatja, hogy például Szlovákia a mai napig nem vette figyelembe az Európa Tanács Miniszteri Bizottságának ajánlásait, sem a Velencei Bizottságnak 2010-ben a Szlovák Köztársaság államnyelvtörvényéről c. véleményében kifejtett megállapításait.<sup>4</sup> A Velencei Bizottság a fent említett jelentésének 47. pontjában hangsúlyozza, hogy a hivatalos nyelv különleges helyzetéből és egységesítő potenciáljából fakadó legitimitása sem mentesítheti az államot a nemzeti kisebbségek védelméről szóló nemzetközi egyezmények rendelkezéseinek teljesítésére vonatkozó kötelezettségei alól. Mindezek vizsgálata után sajnálatos állapítható meg, hogy a gyakorlatban mennyire érzékelhető a nemzetközi kötelezettségvállalások számon kérhetőségének a hiánya. A nemzetközi kisebbségvédelmi szerződések végrehajtását és betartását legfeljebb politikailag lehet az államokon számon kérni. A gyakorlatban szembeötlő problémáktól függetlenül azonban mégis fontos hangsúlyozni ennek a két nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumnak a

---

<sup>4</sup> Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság), Vélemény a Szlovák Köztársaság államnyelvről, Strasbourg, 2010. október 21.

kiemelkedő jelentőségét. A nemzeti kisebbségek jogainak védelmével kapcsolatos nemzetközi kötelezettségek tagállami teljesítését az Európa Tanács meghatározott felülvizsgálati testületei monitorozzák: a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága, a Nyelvi Karta Szakértői Bizottsága, amelyekre építve az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága ajánlásokat fogad el. A kontrollmechanizmus komolyan vétele és nyomon követése nemcsak a hazai, de a szomszédos országok viszonylatában is kiemelten fontos. Hiba lenne a rendelkezésre álló nemzetközi eszközöket nem használni. A nemzetközi kisebbségvédelmi hiányosságra folyamatosan fel kell hívni a figyelmet, még akkor is, ha a kontrollmechanizmusok hatékonyságáról megoszlanak a vélemények.

## *2.2. A kisebbség és a nyelv jogi definíciójának fennálló hiánya*

Az EUSZ 2. cikkében szereplő „a kisebbséghez tartozó személyek” kifejezéshez semmilyen konkrét meghatározás nem társult. Azaz, amikor uniós szintű kisebbségvédelemről, vagy a nyelvi jogok védelméről beszélünk, akkor azt a kisebbség és a nyelv konkrét jogi definíciója hiányában tesszük, ami különösen nehézzé teszi a nemzetpolitika számára, hogy szövetségeseiket találjon a maga „saját” kisebbség definíciójához, amely alatt az őshonos/hagyományos nemzeti kisebbségeket érti. Tovább bonyolítja a helyzetet, hogy a „kisebbséghez tartozó személyek” kifejezésben nincs definiálva, milyen kisebbségekről van szó, azaz, hogy a nemzeti, etnikai, őshonos vagy bevándorló kisebbségeket érti-e ez alatt vagy sem? Továbbá az sincs meghatározva, hogy ezeket mind lefedik-e vagy kizárják egymást, és az sem, hogy milyen összefüggésben vannak egymással. Ez szintén számos kihívást generál, amikor nemzetpolitikai célokra akarjuk használni a rendelkezésre álló szűkös jogi eszközeinket.

Ami az Európai Unió szintjén a tagállamok között sem tisztázott – bár hallgatólagosan kimondott –, hogy ki mit ért, vagy mit szeretne érteni a „saját kisebbség” fogalmán. Éppen ezért sokszor a félreérthetőségből adódóan feszülnek egymásnak a tagállami érdekek. Ezt a problémát tovább nehezíti, hogy nemcsak a Lisszaboni szerződés marad adós a kisebbségek definíciójával – hiszen azon kívül, hogy a Nyelvi Karta

meghatározza a regionális vagy kisebbségi nyelvek fogalmát – a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Karta sem adott definíciót a kisebbségekre vonatkozóan. További probléma, hogy egyes tagállamok (pl. Franciaország, Németország) a kisebbségi jogokat a bevándorlói jogokkal azonosítja, így teljesen elzárkóznak minden ez irányú pozitív jogalkotási tendencia támogatásától. Vannak olyan tagállamok is, mint például Görögország, amelyek még a kisebbség létét sem ismeri el. Ebből kifolyólag a magyar nemzetpolitika mozgásterét szintén megnehezíti, hogy uniós szinten a kisebbségekhez tartozó személyek jogába automatikusan beleértendők a bevándorlói jogok, amelytől így nehezen választhatóak el az őshonos/hagyományos kisebbségeket védő magyar nemzetpolitikai szándékok, amelyeket a tagállamok pont a bevándorlókra vonatkoztatva blokkolnak. Annak ellenére, hogy az Uniónak nincs hatásköre, hogy a nemzeti kisebbségek védelmével kapcsolatban jogalkotási tevékenységet folytasson, megfigyelhető egy lassú, de pozitív tendencia a nemzeti kisebbségek védelme érdekében tett uniós intézkedések és lépések során.

A Bizottság 2005-ös „Új keretstratégia a többnyelvűség ösztönzésére” című közleménye azt szorgalmazza, hogy valamennyi uniós polgár legalább két idegen nyelvet sajátítson el, melyek közül az egyik lehetőség szerint a szomszéd ország nyelve legyen, amely az adott személy versenyképességét fogja jelenteni az Unión belül. A másik nyelv értelemszerűen az angol, a német, a francia nyelv lenne, de elsősorban az angol nyelv. Lános Petra Lea szerint a többnyelvűség és a nyelvi sokszínűség összemossa hosszú távon aláassa a nyelvi sokszínűség védelmét, tekintettel arra a veszélyre, hogy az Unió szinte kizárólag a polgárok nyelvi kompetenciájának bővítéséhez való hozzájárulásban látja saját szerepét. Ez mindenképp előtti a „nagyobb” nyelvek, de ezeken belül is elsősorban az angol nyelv újabb térhódítását jelenti, nem pedig a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmét, amivel egyet kell értenünk. Egyelőre nem látható pozitív tendencia arra nézve, hogy az uniós polgárok tömegesen kezdték volna tanulni a szomszédos nyelveket, még ha ebben komoly ráció is van a jövőbeli versenyképességre vonatkozóan, hiszen manapság már az angol nyelvet beszélik a legtöbben. Lános Petra Lea hangsúlyozza, hogy a széleskörű, elsősorban az angol nyelven alapuló többnyelvűség sokkal inkább a nyelvi sokszínűség csökkenéséhez, mint annak egyensúlyban tartásához



járul hozzá, így az Unió a nyelvi sokszínűség védelmének nevében a többnyelvűségi politikájával ezen értékek lebontását mozdítja elő (Láncos Petra 2012: 225).

A fent vázoltak alapján okkal merül fel a kérdés, hogy milyen mozgásteret hagy az Unió a nemzetpolitikának és mi a követendő irány? Hogyan tudjuk tagállami szinten ösztönözni az Európai Uniót, hogy a kisebbségi kérdésekben előrelépést érjünk el? Ennek egyik alapvető eszköze a pozitív jogalkotási tendencia előmozdításában való részvétel, amelyben a Közigazgatási és Igazságügyi Minisztérium Nemzetpolitikaiért Felelős Államtitkársága már a magyar EU elnökség alatt is aktív részt vállalt. Ennek leglátványosabb eszköze a kulturális, nyelvi sokszínűség terén a magyar elnökség alatt elért eredményekben érhető tetten, amelyekre való utalás több uniós rendeletben megjelent.<sup>5</sup>

Fontos megemlíteni, hogy rendelkezésre áll egy igen fontos jogi eszköz az EUSZ 2. cikkében foglaltak betartására. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése alapján az EU alapértékeinek megsértése esetén szankciók róhatók ki az értékeket megsértő tagállamra. Az EUSZ 7. cikk (1) bekezdése értelmében a Tanács, a tagállamok egyharmada, az Európai Parlament vagy az Európai Bizottság indoklással ellátott javaslata alapján, tagjainak négyötödös többségével és az Európai Parlament egyetértésének elnyerését követően megállapíthatja, hogy fennáll az egyértelmű veszélye annak, hogy egy tagállam súlyosan megsérti a 2. cikkben említett értékeket. A Tanács minősített többséggel határozhat úgy, hogy az egyes tagállamoknak a szerződések alkalmazásából származó egyes jogait felfüggesztheti, beleértve azt is, hogy megvonhatja a tagállam kormányának a képviselőjétől a Tanácsban őt megillető szavazati jogot. Ebből az a következtetés vonható le, hogy elviekben rendelkezésre áll jogi eszköz, azonban amíg a Bizottság vagy a Tanács nem definiálja, hogy mit ért „a kisebbségekhez tartozó személyek jogai” tiszteletben tartása alatt, addig ez továbbra is csak egy elméleti jogi eszköz marad. Tekintettel arra, hogy az Unióban még halvány igény sem mutatkozik

<sup>5</sup> A Tanács következtetései a művészek és kulturális szakemberek céljait szolgáló mobilitási információs szolgálatokról (2011/C 175/02); Az Európai Parlament és a Tanács 1194/2011/EU határozata az Európai Örökség címre vonatkozó európai uniós fellépés létrehozásáról; A Tanács következtetései a kultúrának az Európa 2020 stratégia végrehajtásához való hozzájárulásáról (2011/C 175/01).

arra, hogy az EUSZ. 2. cikkében szereplő a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” kifejezést értelmezzék, valamint, hogy az Unió eddig csak egy alkalommal élt az EUSZ 7. cikkének alkalmazásával, nincs reális esély, hogy a közel jövőben az EUSZ 7. cikke a nemzeti kisebbségek jogainak védelmére alkalmazható hatékony eszköz legyen.

### *2.3. Az EUSZ, az EUMSZ és az Alapjogi Karta tárgyi hatályának vizsgálata*

Elsőként annak összegzése szükséges, hogy az elsődleges jogforrások közül az EUSZ, az EUMSZ, valamint az Alapjogi Karta mely cikkelyei tartalmaznak, vagy utalnak a kulturális és nyelvi sokszínűség, a nyelvi jogok és a nemzeti kisebbségek védelmére vonatkozó rendelkezéseket, kézzel fogható eszközöket. Továbbá, ha explicit módon nem tartalmaznak ilyet, abban az esetben hogyan „nem” szabályozza az Unió ezt a kérdéskört, vagy hogyan kívánja továbbra is az uniós szabályozás a maga sajátos útján megkerülni ezt a kérdéskört. Ehhez szükséges az EUSZ 2., 3., 6., az EUMSZ 6., 19., 167., valamint a Karta 21., 22., 51. cikkeinek és azok nyelvezetének alaposabb vizsgálata.

Az EUSZ 6. cikk (1) bekezdése jogilag kötelező erejűvé tette az Alapjogi Kartát, amely így a szerződések jogi sorsát osztja. Az uniós szintű kisebbségvédelem és a nemzetpolitika szempontjából a Karta két kiemelten fontos rendelkezést tartalmaz a megkülönböztetés tilalmáról: a 21. cikk (1) bekezdés<sup>6</sup> az általános diszkriminációs tilalmon túl tilt bármiféle megkülönböztetést a nyelv, valamint a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján. Ennek eredményeként a „nemzeti kisebbséghez tartozás, valamint a nyelvi alapú diszkrimináció bekerül az Unió elsődleges joganyagába. A Karta 21. cikk (1) bekezdése tehát az EUSZ alapértékeket felsoroló 2. cikke mellett a második olyan alapszerződési rendelkezés, amely a kisebbségekre utal, azaz ebben az esetben már pontosítva, hogy a nemzeti kisebbségekről van szó, elsőként nevesítve

<sup>6</sup> Alapjogi Karta 21. cikk (1.) bekezdés „1) Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a nem, faj, szín, etnikai vagy társadalmi származás, genetikai tulajdonság, nyelv, vallás vagy meggyőződés, politikai vagy más vélemény, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés, fogyatékoság, kor vagy szexuális irányultság alapján történő megkülönböztetés.”

a nemzeti kisebbségeket és a nyelvi jogokat, ezáltal már az elsődleges jog részeként. Az Alapjogi Karta azonban nemcsak ebben jelent újabb előrelépést, hiszen van eltérés az EUSZ 2. cikkének és a Karta 21. cikk (1) bekezdésének megközelítése között. Az EUSZ 2. cikke a „kisebbséghez tartozó személyek jogait”, míg az Alapjogi Karta 21. cikk (1) bekezdése a „nemzeti kisebbséghez tartozás” kifejezést használja. Az EUSZ 2. cikkében a kisebbség mint érték pozitív megkülönböztetést tükröz, a Karta 21. cikk (1) bekezdése viszont már konkrét tilalmat fogalmaz meg és azokat a konkrét tulajdonságokat sorolja fel, amelyek alapján senkit nem lehet hátrányosan megkülönböztetni, azaz egy minimalista megközelítést alkalmaz. Ebből adódik az EUSZ 2. cikkének és az Alapjogi Karta 21. cikk (1) bekezdésének eltérő a nyelvezete is. Ezért fontos nemzetpolitikai érdek és cél a pozitív jogalkotási tendencia részeként, hogy az Alapjogi Karta ezen úttörő explicit megfogalmazását vegyük át a nemzeti kisebbséghez tartozás és a nyelvi alapú diszkrimináció vonatkozásában. Kiemelten fontos hangsúlyozni, hogy az Alapjogi Karta elsőként használja az EU jogban a nemzeti kisebbségek kifejezést. A kifejezés megjelenése azért is fontos, mert ezáltal az elsődleges joganyag részévé válik, amelyet az EUB-nak előbb vagy utóbb szintén értelmeznie kell. Ugyanis a magánszemélyek panaszt tehetnek az uniós jogszabályok, vagy az uniós jogot végrehajtó nemzeti jogszabályok ügyében, amennyiben azt tapasztalják, hogy az Alapjogi Kartát nem tartották tiszteletben.<sup>7</sup> A nemzeti bíróságok az EUMSZ 267. cikke értelmében az uniós jog helyes értelmezéséhez előzetes döntéshozatali eljárás keretében fordulnak az EUB-hoz és kérhetnek tőle útmutatást.

Az Alapjogi Karta 22. cikkében megismétli és megerősíti az EUSZ 3. cikk (3.) bekezdését, amely nagyon hasonló tartalmi megállapítással él. Az Alapjogi Karta 22. cikke kimondja: „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.” Kérdésként merül fel, hogy az Alapjogi Kartának ez a cikke kibővítve értelmezi vagy sem az EUSZ 3. cikk (3) bekezdését: „Az unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokféleségét [...]” Nincs egyértelműsítve, mi a különbség az unió saját kulturális és nyelvi sokszínűsége, valamint az Alapjogi Kartában általa-

<sup>7</sup> Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról. 2010. 16.

nos fogalmi megközelítéssel használt kulturális, vallási és nyelvi sokszínűség között. Azonban arra sincs utalás sem az alapító szerződésekben, sem a másodlagos jogforrásokban, hogy az EUSZ és az Alapjogi Karta tárgyi hatálya eltérne egymástól a fent említett cikkek vonatkozásában (Láncos Petra Lea 2012: 194). A Karta 22. cikkének értelmében, amikor a tagállamok uniós jogot ültetnek át, kötelességük a nyelvi sokszínűséget tiszteletben tartani. Azaz továbbra sem keletkeztet uniós hatáskört a kisebbségvédelem területén az Alapjogi Karta 22. cikke. Mindezek ellenére Lisszabon után reményeink szerint az Alapjogi Karta hozhatja a legnagyobb áttörést a nemzeti kisebbségek és nyelvi jogok védelme területén.

Annak összegzése érdekében, hogy miért jelent sikert az Alapjogi Kartának a diszkrimináció tilalmát szabályozó cikke, több problematikus szempont együttes vizsgálata szükséges. Elsőként fontos annak említése, hogy az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése<sup>8</sup> és az Alapjogi Karta 21. cikk (1) bekezdése a megkülönböztetés tilalmára vonatkozóan nem ugyanazt a kritériumrendszert fedti le. Ugyanis míg a Karta a fent említettek alapján a megkülönböztetés tilalmára vonatkozóan nevesíti a nemzeti kisebbséghez tartozás és a nyelvi alapú megkülönböztetés tilalmát, addig az EUMSZ 19. cikkében ez a két kategória nincs nevesítve. Ebből következik, hogy az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése alapján az Unió nem rendelkezik hatáskörrel arra vonatkozóan, hogy kifejezetten antidiszkriminációs intézkedéseket hozzon, ha valakit nyelvhasználat, vagy nemzeti hovatartozása miatt ér hátrányos megkülönböztetés. Ezt a megállapítást az Alapjogi Ügynökség a kisebbségekhez tartozó személyek tiszteletben tartásáról és védelméről szóló jelentése is tartalmazza.<sup>9</sup> A jelentés azt is hangsúlyozza, hogy a nyelvhasználaton alapuló indokolatlan különbségtétel csak közvetett diszkriminációt valósíthat meg. A helyzetet tovább bonyolítja, és újabb kihívások elé állítja a nemzet-

---

<sup>8</sup> EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése: „A Szerződések egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a Szerződések által az Unióra átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács az Európai Parlament egyetértését követően, különleges jogalkotási eljárás keretében, egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékosságon, koron vagy szexuális irányultáson alapuló megkülönböztetés leküzdésére.”

<sup>9</sup> Respect and Protection of persons belonging to minorities 2008–2010. 23.

politikát, hogy az Alapjogi Karta 51. cikkében<sup>10</sup> kimondja, hogy címzettjei az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az uniós jogot hajtják végre. Ezért az Alapjogi Karta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörrein túl, továbbá sem új hatásköröket, sem új feladatokat nem hoz létre az Unió számára, és a szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat sem módosítja. Az Alapjogi Karta jogi kötőerejét és tárgyi hatályát az EUSZ 6. cikk (1)<sup>11</sup> bekezdése is kimondja. Ezért azokon a területeken, ahol a tagállamok nem ruházták fel hatáskörrel az Uniót, az Alapjogi Karta nem érvényes. Ugyanakkor kétségtelen tény, hogy az EUMSZ 19. cikk pozitív kötelezettséget ír elő a jogalkotónak arra vonatkozóan, hogy az Unió támogató intézkedéseket vezessen be az egyenlőség biztosítása érdekében. Azonban szükséges annak vizsgálata, hogy az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése esetében milyen tárgyi hatályról beszélhetünk. További értelmezés kérdése az is, hogy az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése mit foglal magában, és mit ért az „etnikai származás” alatt az Unió jogi szabályozása, ha sem a nemzeti kisebbséghez tartozás, sem a nyelv mint diszkriminációs alap nincs külön nevesítve, ellentétben az Alapjogi Kartával, ahol a nyelv és a nemzeti kisebbséghez tartozás mint diszkriminációs alap nevesítve van, de mégsem teremthet ezekkel a rendelkezéseivel új hatáskört.

A kihívások ellenére fontos azt hangsúlyozni, hogy a fent vázolt problémakör ellenére mégis óriási előrelépést jelent az EUSZ 2. cikké-

<sup>10</sup> Karta 51. cikk: „(1) E Charta rendelkezéseinek címzettjei – a szubszidiaritás elvének megfelelő figyelembevétele mellett – az Unió intézményei, szervei és hivatalai, valamint a tagállamok annyiban, amennyiben az Unió jogát hajtják végre. Ennek megfelelően saját hatáskörükben és a Szerződésekben az Unióra ruházott hatáskörök korlátain belül tiszteletben tartják az ebben a Chartában foglalt jogokat és betartják az abban foglalt elveket, valamint előmozdítják azok alkalmazását. (2) Ez a Charta az uniós jog alkalmazási körét nem terjeszti ki az Unió hatáskörrein túl, továbbá nem hoz létre új hatásköröket vagy feladatokat az Unió számára, és nem módosítja a Szerződésekben meghatározott hatásköröket és feladatokat.”

<sup>11</sup> EUSZ 6. cikk: „(1) Az Unió elismeri az Európai Unió Alapjogi Chartájának 2000. december 7-i, Strasbourgban 2007. december 12-én kiigazított szövegében foglalt jogokat, szabadságokat és elveket; e Charta ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. A Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. A Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket a Charta VII. címében foglalt, az értelmezést és alkalmazást szabályozó általános rendelkezéseknek megfelelően kell értelmezni, kellően figyelembe véve a Chartában említett azon magyarázatokat, amelyek meghatározzák az egyes rendelkezések eredetét.”

ben foglalt kisebbségekhez tartozó személyek jogainak mint értékeknek a megjelenése, ami egyéni és nem pedig kollektív jogokat biztosít. Ennek függvényében különösen érdekes annak vizsgálata, hogy az Alapjogi Kartában foglalt „nemzeti kisebbséghez tartozás” kifejezés, mint az elsődleges joganyag része, milyen értelmezést fog kapni a pozitív jogalkotási folyamat részeként, ami már elindult a Karta diszkriminációs tilalmára vonatkozó hivatkozással a fent említett javaslat alapján. Egyértelmű nemzetpolitikai reményük, hogy ez a pozitív tendencia folytatódni fog a jövőben és precedenst teremt majd az Alapjogi Karta teljes diszkriminációs tilalmi körére való hivatkozás.

### 3. Javaslatok stratégiaalkotásra

#### 3.1. *Az Unió csatlakozása az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez*

Az EUSZ 6. cikk (2.)<sup>12</sup> bekezdése előírja az Uniónak mint jogi személynek a csatlakozását az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez. A csatlakozással az Unió aláveti magát a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) illetékességének. Ennek következményeként az EUB az esetjoga az EJEB esetjogához fog közelíteni, ami reményeink szerint hosszú távon a magyar nemzetpolitika céljait fogja szolgálni. Felmerül a kérdés, hogy ez milyen előnyöket jelenthet majd a magyar nemzetpolitika szempontjából? Az uniós jog és az Egyezmény már jelenleg is szoros kapcsolatban van, tekintettel arra, hogy az Egyezményhez már valamennyi tagállam csatlakozott. Az Egyezmény végrehajtását az EJEB felügyeli, amelynek pozitív jogalkotási tendenciája hosszútávon hatással van az EUB-ra és már hatással volt az Alapjogi Karta kidolgozására is. Az Egyezmény betartásán őrködő EJEB

<sup>12</sup> EUSZ 6. cikk (2): „Az Unió csatlakozik az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez. Ez a csatlakozás nem érinti az Uniónak a Szerződésben meghatározott hatásköreit. (3) Az alapvető jogok, ahogyan azokat az emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény biztosítja, továbbá ahogyan azok a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiából következnek, az uniós jogrend részét képezik mint annak általános elvei.”

gyakorta erősen érezteti hatását az európai államok alapjogi gyakorlásában, alapjogi bírászkodásában. Ennek köszönhetően az Alapjogi Kartának a megkülönböztetés tilalmáról szóló fent említett 21. cikkében szereplő „a nemzeti kisebbséghez tartozás”, valamint a „nyelv” beemelése is már komoly pozitív jogalkotási tendencia előszelét jelenti az uniós jogalkotásban. Az EUB az Egyezményből merít ihletet az uniós jog szerinti emberi jogi védelem hatókörének meghatározásához. Az Egyezményhez történő csatlakozás az EU, a tagállamok és minden uniós polgár érdeke, amely mutatja az EU elkötelezettségét az alapjogok magas szintű védelmének biztosítása mellett. Ugyanakkor fontos hangsúlyozni, hogy az Uniónak az Egyezményhez való csatlakozásával nem az uniós tagállamok vállalnak újabb kötelezettségeket, hanem maga az Európai Unió, tekintettel arra, hogy a magánszemélyek számára legalább az lehetővé válik, hogy közvetlenül az uniót idézzék az EJEB elé az Egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért.<sup>13</sup>

### 3.2. Az etnikai származás uniós szabályozása

Ahogy a fentiekben már részletezésre került, az Uniónak jelenleg az EUMSZ 19. cikk (1) bekezdése az etnikai származáson alapuló megkülönböztetés tilalmát tartalmazza, de nem tartalmazza explicit módon sem a nyelvhez, sem a nemzeti kisebbséghez tartozás diszkriminációjának tilalmát. Ezzel szemben az Egyezmény 14. cikke<sup>14</sup> mindkét kategóriát tartalmazza. Ezért szükséges annak vizsgálata, hogy az uniós szabályozás mit ért etnikai származás alatt és ez mennyiben különbözik az Egyezmény betartása fölött őrködő strasbourgi bíróság jogértelmezésétől, annak fényében, hogy az Európai Unió Egyezményhez való csatlakozása folyamatban van.

Úgy tűnik, hogy az Unió szabályozása és az Egyezmény között van különbség abban tekintetben, hogy a „faji és etnikai származás” meny-

<sup>13</sup> Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról. 2010. 18.

<sup>14</sup> Egyezmény 14. cikk: „A jelen Egyezményben meghatározott jogok és szabadságjogok élvezetét minden megkülönböztetés, például nem, faj, szín, nyelv, vallás, politikai vagy egyéb vélemény, nemzeti vagy társadalmi származás, nemzeti kisebbséghez tartozás, vagyoni helyzet, születés szerinti vagy egyéb helyzet alapján történő megkülönböztetés nélkül kell biztosítani.”

nyire széles kört fed le. A Tanács 2000/43/EK irányelve a személyek közötti, faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének alkalmazásáról (azaz a faji egyenlőségről szóló irányelv) ugyanis kifejezetten kizárja az „állampolgárságot” a faji vagy etnikai hovatartozás fogalmából, ugyanakkor nem definiálja a „faji vagy etnikai származást”.<sup>15</sup> Ez nem azért van, mert az állampolgárságon alapuló megkülönböztetés az uniós jogban megengedett. Az EU joga úgy alakult, hogy az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést a személyek szabad mozgására vonatkozó jog keretében szabályozza és csak az uniós állampolgárookra vonatkozik.<sup>16</sup> Itt fontos megemlíteni az Alapjogi Karta 21. cikk (2) bekezdését,<sup>17</sup> ahol már explicit módon jelenik meg az állampolgárságon alapuló diszkrimináció tilalma.

A faji egyenlőségről szóló 2000/43/EK irányelvben sem a nemzeti kisebbséghez tartozás, sem a nyelv nincs kifejezetten felsorolva az uniós jog által védett tulajdonságok között. A faji egyenlőségről szóló irányelv keretében mindazonáltal védelmet élvezhet, amennyiben összekapcsolható a faji vagy etnikai hovatartozással, és az EJEB is vizsgálhatja ezen az alapon. Az EUB a személyek szabad mozgásáról szóló jogszabállyal kapcsolatban az állampolgárságon keresztül is védte már.<sup>18</sup> Mint említettük, az Egyezményben viszont ezek a kategóriák külön szerepelnek. Az EU megkülönböztetés-mentességről szóló irányelvei a védett tulajdonságokat kifejezetten a következőkben rögzítették: nem, faji vagy etnikai származás, kor, fogyatékoság, vallás vagy meggyőződés, szexuális irányultság. Az Egyezmény alapján azonban ezek köre nyitott, és eseti alapon bővíthet, de úgy tűnik, hogy ezeket a kifejezéseket nem lehet különválasztani a faji és/vagy etnikai hovatartozás definíciójától az EJEB értelmezésében.<sup>19</sup> Az EJEB álláspontja szerint a nyelv, a vallás, az állampolgárság és a kultúra elválaszthatatlan a fajtól. A Timishev-ügyben egy csecsen származású kérelmezőt nem engedtek át egy ellenőrző ponton, mert az örök azt az utasítást kapták, hogy a csecsen származásúak esetében tagad-

<sup>15</sup> Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról. 2010. 113.

<sup>16</sup> Uo. 64.

<sup>17</sup> Karta 21. cikk (2) bekezdés: „A Szerződések alkalmazási körében és az azokban foglalt különös rendelkezések sérelme nélkül, tilos az állampolgárság alapján történő minden megkülönböztetés.”

<sup>18</sup> Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról. 2010. 124.

<sup>19</sup> Uo. 130.



ják meg a belépést. Az EJEB a következő magyarázatot adta: „Az etnikai hovatartozás és a faj egymással összekapcsolódó és átfedésben lévő fogalmak. Míg a faj fogalma abban az elgondolásban gyökerezik, hogy az emberek morfológiai jellemzőik, például bőrszín vagy arcterendezés szerint biológiai szempontból alfajokba sorolhatók, az *etnikai hovatartozás* a közös nemzetiség, törzsi kötődés, vallásos hit, *közös nyelv* vagy *kulturális és hagyományos származás* és háttér által jellemzett társadalmi csoportok gondolatából ered.”<sup>20</sup> A fentiek alapján fontos hangsúlyozni, hogy az EU jogához képest az Egyezmény olyan kérdésekben is védelmet nyújt a megkülönböztetés vonatkozásában, amelyeket az uniós jog jelenleg nem szabályoz. Az EJEB gyakorlata az Alapjogi Karta kidolgozására is hatással volt, így remélhető, hogy a jövőben az etnikai származás vonatkozásában és értelmezésében is hatással lesz az EUB esetjogára. Fontos röviden említést tenni arról, hogy az Egyezmény 2005-ben hatályba lépett 12. jegyzőkönyve tovább bővíti a megkülönböztetés tilalmának hatókörét és minden nemzeti szinten garantált jogra kiterjeszti, még abban az esetben is, ha ezek nem tartoznak bele az Egyezmény szerinti jogok körébe.<sup>21</sup> Azaz a hazai jog által biztosított jog élvezete során előforduló diszkriminatív bánásmód esetében jogorvoslatot remélhet a panaszos az EJEB-től (Kovács Krisztina 2000: 30). Azonban az a tény, hogy ehhez eddig csak hat tagállam csatlakozott, azt mutatja, hogy ebben a vonatkozásban is eltérő kötelezettségek vannak a diszkrimináció tilalmára vonatkozóan uniós szinten. Magyarország az 12. protokollhoz elsőként csatlakozó államok között volt.

### 3.3. *Az Európai Bizottság éves jelentései az Alapjogi Kartáról*

Az Európai Bizottságnak az Európai Unió Alapjogi Kartája alkalmazásáról c. 2010. évi jelentése hangsúlyozza, hogy a Bizottság 2010-ben stratégiát fogadott el a Karta hatékony végrehajtására vonatkozóan. A stratégia tartalmazza a Bizottság azon szándékát, hogy éves jelentést

---

<sup>20</sup> Uo. 115.

<sup>21</sup> Uo. 64.

készít a Kartának az Unió hatáskörébe tartozó területeken elért előrelépéseivel kapcsolatban. A jelentés szintén kiemeli, hogy a Karta csak annyiban alkalmazható a tagállamokban, amennyiben uniós jogot hajtának végre és nem alkalmazható az uniós jog hatáskörén kívül eső területeken. Azaz ahogyan a jelentés is hangsúlyozza – a fentiekben vázoltakhoz hasonlóan – a Karta csak kiegészíti a nemzeti alkotmányos rendszereket, valamint az Egyezmény biztosította jogokat, de nem lép azok helyébe. A Bizottság jelentése a megkülönböztetés tilalmán belül külön és részletesen foglalkozik a nemzeti és nyelvi kisebbségek helyzetével. Ennek kapcsán azonban emlékeztet arra, hogy a tagállamok továbbra is megtartották a kisebbségekkel és a nyelvhasználattal kapcsolatos döntések meghozatalára vonatkozó tagállami hatáskört, ezért továbbra sem létezik tagállamokon belüli nyelvhasználattal kapcsolatos szabályozás.<sup>22</sup> A Bizottság 2011. évi jelentése kiemeli, hogy a Karta általános hivatkozássá vált az uniós szakpolitikák alakítása során és újfent hangsúlyozza azt a stratégiai célt, hogy az EU jó példával járjon elől az uniós jogszabályalkotás során az alapvető jogok tiszteletben tartása tekintetében.<sup>23</sup> Ezzel szemben az Alapjogi Ügynökség 2012-es jelentése, különösen annak 5. fejezete, amely az egyenlőség és diszkrimináció tilalmáról szól, még említés szinten sem foglalkozik a nemzeti kisebbségeket érintő problémákkal.<sup>24</sup> Ugyanakkor a Bizottság 2011. évi jelentése arra is felhívja a figyelmet, hogy nem áll rendelkezésre elegendő információ azokról az erőfeszítésekről, amelyet a tagállamok a Karta végrehajtása érdekében tettek és ezért a Bizottság a következő jelentésében törekedni fog arra, hogy dokumentálja az e tekintetben tett előrelépéseket,<sup>25</sup> ami elé nagy várakozással tekintünk.

Magyar eredmény, hogy az Alapjogi Ügynökség következő ötéves pénzügyi keretének létrehozásáról szóló jogszabály-tervezetbe – a keretprogram tervezett hatályba lépése 2013. január 1. – az Alapjogi Ügynökség tematikus területei közé beemelésre került a Karta 21. cikkének teljes

<sup>22</sup> A Bizottság 2010. évi jelentése az Európai Unió Alapjogi Kartájának alkalmazásáról. 50.

<sup>23</sup> A Bizottság 2011. évi jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az Európai Unió Alapjogi Kartájának alkalmazásáról.

<sup>24</sup> European Union Agency, Fundamental rights: challenges and achievements 2011, 2012.

<sup>25</sup> A Bizottság 2011. évi jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az Európai Unió Alapjogi Kartájának alkalmazásáról. 10.

(1.) bekezdése. A jogszabály-tervezet elfogadása esetén uniós joganyag így elsőként tartalmazná az Alapjogi Karta 21. cikk (1.) bekezdésében lefektetett nemzeti kisebbséghez tartozás és a nyelvi alapú diszkrimináció tilalmának explicit kimondását, ami óriási lépést jelentene a pozitív jogalkotási folyamat részeként az uniós kisebbségvédelemben. A remélt sikerek mellett fontos annak a hangsúlyozása, hogy továbbra is kiemelt prioritás a jövőben a kulturális és nyelvi sokszínűség jelentőségének további előmozdítása. A kulturális és nyelvi sokszínűség jelentőségének védelme a Kreatív Európa programjavaslat (2014–2020) általános célkitűzései között szerepel, valamint mint érték az „Európa a polgárokért” (2014–2020) program rendlettervezetében is jelen van.

Az Európai Parlament állásfoglalásai nem kötelező jellegű jogforrások, mégis kiemelt jelentőséggel bírnak a regionális, kisebbségi nyelvek vonatkozásában. Az Európai Parlament a kulturális sokszínűség őrzőjének tekinti saját magát (Láncos Petra Lea 2012: 165) és rendszeresen fogad el állásfoglalásokat a nyelvi sokszínűség előmozdítása érdekében. A legújabb fejlemény, hogy az Európai Parlament elsöprő többséggel szavazta meg „Az emberi jogok világban elfoglalt helyzetéről szóló éves jelentéséről és az Európai Unió ezzel kapcsolatos politikájáról, ideértve annak az EU emberi jogi stratégiai politikájára gyakorolt következményeit” c. éves jelentést, amely komoly előrelépés a nemzeti kisebbségek védelmében. A jelentés Gál Kinga EP képviselő módosító indítványának köszönhetően Megkülönböztetés cím alatt a 109. pontban külön foglalkozik a hagyományos nemzeti kisebbségekkel. A jelentés többek között hangsúlyozza, hogy a hagyományos nemzeti kisebbségi közösségek a többi kisebbségi csoporttól eltérő egyedi igényekkel rendelkeznek. Ezzel újfent hangsúlyozásra kerül az a nemzetpolitikai cél, hogy a hagyományos kisebbségeket a bevándorló kisebbségtől külön kezelve szükséges védelemben részesíteni.

#### 4. Konklúzió

Az Európai Unió egységes kisebbségvédelmi politikájának kialakítása csak nagyon hosszú távú célként képzelhető el. Az Unióban továbbra is hiányzik a nemzeti kisebbségek védelmét felkaroló politikai akarat

(Ódor Bálint 2011: 5). Ezért uniós hatáskörök hiányában a nemzetpolitikára vár az a feladat, hogy kidolgozza, hogyan kívánja használni a rendelkezésre álló szűk eszközöket, hogyan kíván részt venni az Unió pozitív jogalkotási folyamatában. Az EJEB illetékessége a jövőben utat nyithat a „nemzeti kisebbség” kifejezés értelmezésére, amelyet az Európai Unió és az EUB sem fog tudni megkerülni. Fontos a jogi tisztánlátás és a jogtudatosság, valamint az amellet való elköteleződés, hogy a hagyományos kisebbségek jogát különválasztva kell kezelni a bevándorlók jogától, hiszen más-más kisebbségi csoportok más-más megoldást igényelnek. Az Alapjogi Karta jogilag kötelezővé válása igazi mérföldkővet jelent az alapvető jogok védelmére vonatkozóan. Ezt tovább erősít az a tény, hogy az Alapjogi Kartát valamennyi tagállam ratifikálta, továbbá, hogy az EUB egyre gyakrabban hivatkozik erre a dokumentumra. A Lisszaboni szerződés hatályba lépése óta eltelt idő arról tanúskodik, hogy a kisebbségvédelem területén még nem született átütő siker és kézzelfogható eredmény, azonban az Unió Egyezményhez való csatlakozásának folyamata, valamint az Alapjogi Karta diszkriminációs tilalmi kategóriájának átvétele adhat okot optimizmusra a jövőt illetően.

### *Irodalom*

- A Bizottság 2010. évi jelentése az Európai Unió Alapjogi Kartájának alkalmazásáról.  
[http://ec.europa.eu/justice/fundamentalrights/files/annual\\_report\\_2010\\_hu.pdf](http://ec.europa.eu/justice/fundamentalrights/files/annual_report_2010_hu.pdf)
- A Bizottság 2011. évi jelentése az Európai Parlamentnek, a Tanácsnak, az Európai Gazdasági és Szociális Bizottságnak az Európai Unió Alapjogi Kartája alkalmazásáról.  
<http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0169:-FIN:HU:PDF>
- European Union Agency, Fundamental rights: challenges and achievements 2011, 2012. [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2012\\_Annual-Report-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-2012_Annual-Report-2011_EN.pdf)
- Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság), Vélemény a Szlovák Köztársaság államnelyvéről, Strasbourg, 2010. október 21. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2011/ProMino11-1-09-Lelet.pdf>
- Kézikönyv az európai megkülönböztetésmentességi jogról. 2010. [http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DEF40558-6F3D-40EE-A311-3F8AD491ECE8/0/HUN\\_FRA\\_CASE\\_LAW\\_HANDBOOK.pdf](http://www.echr.coe.int/NR/rdonlyres/DEF40558-6F3D-40EE-A311-3F8AD491ECE8/0/HUN_FRA_CASE_LAW_HANDBOOK.pdf)

- Kovács Krisztina 2000. A diszkrimináció-tilalom kiterjesztése az Emberi Jogok Európai Egyezményében. *Fundamentum*, 4. sz. <http://www.fundamentum.hu/sites/default/files/00-4-03.pdf>
- Kovács Péter 2010. A Kisebbségvédelmi Egyezmények kontrollmechanizmusainak hatékonyságáról. Andrassy György – Vogl Márk szerk., *Az emberi jogok és a nyelvek*. Pécs: PTE ÁJK.
- Láncos Petra Lea 2012. *Nyelvpolitika és nyelvi sokszínűség az Európai Unióban*. Doktori értekezés. Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Doktori Iskola. <http://www.jak.ppke.hu/tanszek/doktori/letolt/lp.pdf>
- Ódor Bálint 2011. A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. *Pro Minoritate*, 4. sz. <http://www.prominoritate.hu/folyoiratok/2011/ProMino11-3-01-Odor.pdf>
- Respect and Protection of persons belonging to minorities 2008–2010, European Union Agency for Fundamental Rights. [http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011\\_EN.pdf](http://fra.europa.eu/fraWebsite/attachments/FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf)
- Trócsányi László – Juhász Hajnalka 2010. A nyelvhasználat szabályozása egyes nyugat-európai országokban. Andrassy György – Vogl Márk szerk., *Az emberi jogok és a nyelvek*. Pécs: PTE ÁJK.