

Az Európai Parlament jelentése az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról – elemzés

Az Európai Parlament (EP) 2018. november 13-án állásfoglalást (határozatot) fogadott el a Nagy József (Európai Néppárt) képviselő/jelentéstevő „az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról (2018/2036(INI))” szülő jelentése (a továbbiakban: Nagy-jelentés) alapján. A határozatot 481-en támogatták, 112-en ellenezték, míg 73-an tartózkodtak.

Az Európai Unió működéséről szóló Szerződés (EUMSZ) 225. cikke alapján az Európai Parlament „tagjai többségével felkérheti a Bizottságot olyan kérdésre vonatkozó megfelelő javaslat előterjesztésére, amely az Európai Parlament megítélése szerint a Szerződések végrehajtása céljából uniós jogi aktus kidolgozását teszi szükségessé.” Képviselői kezdeményezésre az EP Elnökök Értekezlete engedélyezte az Állampolgári jogi-, Bel- és Igazságügyi Bizottságnak (LIBE), hogy ún. saját kezdeményezésű jelentést készítsen az EU-ban élő kisebbségekre vonatkozó minimumszabályokról. A jelentéstervezet kidolgozásával a LIBE Nagy Józsefet bízta meg. A LIBE mellett még a Kulturális és Oktatási Bizottságot (CULT), valamint a Petíciós Bizottságot (PETI) kérték fel a jelentéshez készített vélemény benyújtására, de ezek közül csak az előbbi döntött úgy, hogy aktívan kíván résztvenni a folyamatban. A CULT Bocskor Andreát (Európai Néppárt) bízta meg a jelentéstevői feladatok ellátásával. Az egységes jelentést végül 2018 októberében fogadta el a LIBE, majd egy hónappal később az Európai Parlament. Az Európai Bizottságnak ezt követően jogi aktusra vonatkozó javaslatot kell kidolgoznia illetve, ha ezt nem teszi, ennek okairól tájékoztatnia kell az EP-t. A kérdés az Európai Bizottságon belül a migrációs-, állampolgársági-, és belügyi biztos (Dimitrisz Avramopoulos) felügyelte Migrációs és Belügyi Főigazgatósághoz tartozik.

A jogi aktus kidolgozását kezdeményező EP-állásfoglalások kulcseleme a szerződéses jogalap (azaz, hogy pontosan melyik az Alapító Szerződésekben foglalt jogalapra/jogalapokra alapítja az EP az Európai Bizottság jogi aktus kidolgozását lehetővé tevő hatáskörét) megjelölése. A Nagy-jelentés az Európai Unióról szóló Szerződés értékeit felsoroló 2. cikkét és az EUMSZ 19. cikkét jelöli meg jogalapként. Míg a 2. cikk önállóan jellemzően nem, addig az EUMSZ 19. cikke (ebben az esetben a 2. cikkel együttesen értelmezve) megfelelő jogalaprak tűnik. A 19. cikk (1) bekezdése szerint ugyanis „[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, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére.” Vagyis az erre alapozott jogi aktusokat (intézkedéseket) nem ún. rendes, hanem különleges jogalkotási eljárás keretében



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

NPKI | NEMZETPOLITIKAI
KUTATÓINTÉZET

fogadják el. Ráadásul ebben az esetben a Tanács dönt – az EP-nek „csak” egyetértési joga van – mégpedig *egyhangúan*. Magyarul, az Európai Bizottság esetlegesen előterjesztett jogi aktusa tervezetének elfogadását akár egyetlen tagállam is meg tudja akadályozni a Tanácsban. Ugyanezzel a következménnyel jár(hat) az is, ha az Európai Parlament nem adja meg a hozzájárulását a jogi aktus elfogadásához. További akadályt jelent („chilling effect”) az idézett bekezdés szóhasználata, jelesül az, hogy a jogalkotási eljárás során illetve végtermékeként nem sérülhetnek az Alapító Szerződések más rendelkezései, illetve a hatáskör-átruházás elvére is (fokozott) figyelmet kell fordítani. Biztató lehet viszont a tudat, hogy az említett bekezdésbe kódolt számos nehézség ellenére alkottak már az európai integráció történetében jogi (jogalkotási) aktust a 19. cikkre (pontosabban elődjére) alapozva. A Nagy-jelentés emellett hivatkozik az EU Alapjogi Chartájának néhány cikkére, a releváns másodlagos uniós jogra és a nemzetközi jog, továbbá az uniós jog számos idevágó normájára illetve *soft law* szabályára.

A Nagy-jelentés – a vonatkozó nemzetközi jogi normákkal összhangban – az emberi jogok integráns részeként tekint a kisebbségi jogokra és azok biztosítását a tagállamok kötelezettségének tekinti. Nemzetközi/uniósi jogi definíció híján elismeri továbbá a tagállamok jogát a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek meghatározására. Szorgalmazza ugyanakkor egy uniós minimumszabályokat tartalmazó keret kidolgozását a kisebbségvédelem területén, mivel az EU ilyennel jelenleg annak ellenére sem rendelkezik, hogy a csatlakozási kritériumok a belépni kívánó államok számára feltételként határozzák meg a kisebbségi jogok biztosítását (vö. kopenhágai kritériumok) is, azonban a már EU-tag államokat lényegében nem ellenőrzik ebből a szempontból. Megállapítja emellett, hogy a létező antidiszkriminációs politikák nem elégségesek a kisebbségek védelmére. Az EP szerint az Európa Tanács keretében elfogadott Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája és a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló Keretegyezmény rendelkezéseinek egy része az EU hatásköreibe tartozik. Ezt az álláspontot erősítheti az is, hogy az Európai Bizottság az EU-bővítési folyamat kapcsán az említett két szerződést az uniós vívmányokhoz sorolja. Az EP felhívja ezenkívül az EU-t, hogy csatlakozzon a Keretegyezményhez, a nem részes tagállamokat pedig a két megnevezett nemzetközi szerződés megerősítésére kéri. Az Európai Parlament úgy véli, hogy a kialakítandó uniós kisebbségvédelmi keretnek a már létező nemzetközi jogi dokumentumokból (vagyis a puha jogot is ideértve) kellene kiindulnia és – egyebek mellett – az EP által korábban javasolt demokráciáról, jogállamiságról és alapvető jogokról szóló – egyébként meglehetősen bizonytalan jogi kontúrú – Paktumának is részévé kellene válnia. A Nagy-jelentés számos pontja foglalkozik az EU Alapjogi Ügynöksége lehetséges szerepével. Kétségtávol, ez az uniós szerv eddig nagyon elhanyagolta a (hagyományos nemzeti) kisebbségek helyzetének vizsgálatát, emiatt az EP most felkérte a Bizottságot, hogy vizsgálja meg: hogyan lehetne javítani a helyzeten. A jelentés felveti emellett egy önálló, a kisebbségek védelmére fókuszáló – talán ügynökség? – létrehozásának a lehetőségét is.

A Nagy-jelentés ezenkívül számos szakpolitikai kérdést nevesítve mintegy orientálja az Európai Bizottság majdani javaslattevő munkáját. Ezek egy része (például: fogyatékkal élők



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

NPKI | NEMZETPOLITIKAI
KUTATÓINTÉZET

jogai, gyűlöletbűncselekmények, gyűlöletbeszéd interszekcionalitás, hontalan romák kérdése stb.) feltehetően a kompromisszumos szöveg kialakításának célját és a minél nagyobb képviselői konszenzus elérését szolgálhatta, mivel csak lazábban kapcsolódnak a nemzeti kisebbségek védelmének „klasszikus” kérdéseihez. Mintegy cserébe viszont a jelentés körvonalazza (definiálja) a nemzeti kisebbségek fogalmát, mégpedig a „tradicionális” megközelítéseket (például az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201 (1993) sz. ajánlását) ajánlva és alapul véve. Ugyanilyen „egyensúlyi” helyzetre utal, hogy az oktatáshoz való jog és a nyelvi jogok kapcsán a Nagy-jelentés egyszerre ismeri el a kisebbséghez tartozó személyek kisebbségi nyelven való oktatáshoz való jogát és többségi társadalom nyelve elsajátításának kötelezettségét. Ugyanezt a megközelítést alkalmazza a szöveg a többségi és kisebbségi közösségek kultúrájára és történelmére. Fontos vívmánya a jelentésnek, hogy felhívja a figyelmet a kisebbségi nyelvek oktatásának fontosságára az orvosképzésben (kár, hogy nem tágabban értelmezi ezt és nem terjeszti ki az egészségügyi képzés teljes spektrumára), és felszólítja az EU-t, hogy helyezzen nagyobb hangsúlyt a kisebbségi nyelvi szempontok érvényesítése során néhány valóban sikeres és emblemikus projekt (pl. Erasmus+, Kreatív Európa stb.) vonatkozásában.

A Nagy-jelentés a fenti szempontokra figyelemmel az uniós kisebbségvédelmi minimumszabályok kerete részeként legalább az alábbiakat szeretné vizontlátni a bizottsági javaslatban:

- a tagállami bevált gyakorlatokat (köztük Dél-Tirol példáját és a dán-német megegyezést) tükröző iránymutatások;
- bizottsági ajánlás, amely figyelembe veszi a már meglévő tagállami intézkedéseket;
- irányelvre vonatkozó jogalkotási javaslat, amely szankciós mechanizmust is bevezetne.

A felsorolt elemek közül egyértelműen az utolsóként említett, vagyis az irányelv elfogadását célzó bizottsági javaslat volna a Nagy-jelentés legnagyobb elérhető sikere. Az irányelv ugyanis nemcsak jogi aktus, hanem azon belül jogalkotási aktus is. Ez azt jelenti, hogy végrehajtását uniós mechanizmusok (például: kötelezettségzegési eljárás) is garantálnák. Ennek esélyét gyengíti, hogy az EU tagállamok egy része – diplomatikusan fogalmazva – nem tekinthető a kisebbségvédelem feltétlen támogatójának. Emiatt – ha a Bizottság végül ki is dolgoz egy erre vonatkozó javaslatot (ami önmagában is hatalmas eredmény volna, hiszen a kisebbségek védelme az uniós elsődleges jogban is nagyon gyenge lábakon áll – az legkésőbb a Tanácsban – jórészt az egyhangú döntéshozatal szabálya miatt – valószínűleg elakad. Amennyiben mégsem, annak nagy valószínűséggel az lenne az oka, hogy a jogalkotási eljárás során az eredeti tervezet az EP-ben illetve a Tanácsban „kellőképpen” fellazítanak, vagy a politikai realitásokat érzékelve eleve ilyen javaslatot nyújtana be a Bizottság. Természetesen az is lehetséges, hogy az Európai Bizottság nem irányelvtervezetet, hanem ajánlástervezetet dolgozna ki (mivel az EUMSZ vonatkozó cikke nem jogalkotási, hanem „csak” jogi aktusról beszél), ugyanakkor a jelenlegi szabályozási valósághoz képest és a fenti okok miatt ez is nagy előrelépés lenne. Elvileg még az is elképzelhető, hogy a



BETHLEN GÁBOR
Alapkezelő Zrt.

NPKI | NEMZETPOLITIKAI
KUTATÓINTÉZET

Bizottság nem lép semmit, ennek viszont a párhuzamosan zajló és tartalmilag kapcsolódó európai polgári kezdeményezés („Minority SafePack”) miatt kisebb a valószínűsége, mivel az európai polgári kezdeményezés és a Nagy-jelentés végső soron és indirekt módon egymást is erősítik. Mindenesetre az Európai Bizottság, az Európai Parlament és a Tanács által egymás között kötött kötelező *jellegű* intézményközi megállapodás értelmében a Bizottság a Parlament megkeresésére három hónapon belül közlemény elfogadásával válaszol. Ebben leírja, hogy milyen konkrét lépéseket tervez a Nagy-jelentéssel kapcsolatban. Amennyiben ilyeneket mégsem szándékozik tenni, ezt köteles részletesen megindokolni és amennyiben lehetséges, tájékoztatni az Európai Parlamentet az alternatív lehetőségekről. A tárgyévi során a Bizottság rendszeresen tájékoztatja a Parlamentet a fejleményekről és magyarázatot ad a késedelemre például az éves munkatervében.