

Szajbély Katalin – Tóth Judit

Kisebbségvédelem az Európai Unióban

Minority Protection in the European Union

Protection of minority rights is ensured in the European Union in three ways: directly with minority norms (with little success); in an indirect manner, which is manifest in the prohibition of discrimination and racism, the preservation of multiculturalism, and the safeguarding of equal rights; at last, with the combination of these two, which is a design created for the candidate countries.

A megközelítés módjáról

Az Európai Unió területén élő kisebbségek jogi helyzete igen összetett kérdés. Figyelembe kell venni, hogy maga az EU sem kezdettől fogva állandó, intézményesült együttműködés, hanem fokozatosan fejlődő, folytonos mozgásban lévő rendszer, amelyben az integráció egyre mélyül. A tagállamok szabad akaratukból ruházzák fel a szervezetet egyre több kérdésben hatáskörrel, és rendelik ezzel alá saját szuverenitásuk jelentős részét az Uniónak. Fontos azonban leszögezni, hogy a kisebbségvédelem alakulására (szerencsére) nemcsak a kifejezetten kisebbségvédelmi szabályok, hanem az EU más hatásköreibe tartozó egyéb szabályok is kihatással lehetnek. Az egyes tagállamoknak emellett a Közösségtől függetlenül, illetve azt esetenként időben is megelőzően vannak saját, csak az adott államban hatályos szabályai, amelyeket aztán a közösségi hatáskörök mélyülésével, illetőleg az ennek megfelelő közösségi jogalkotással, részben vagy egészében módosítanak. Így az EU, illetőleg az egyes tagállamok kisebbségvédelmi rendszereinek megítélésénél figyelembe kell venni, hogy az uniós kisebbségi szabályozás fejlődése maga folyamatos, és ezzel párhuzamosan, illetve ezt részben megelőzően zajlik egy másik folyamat is: az egyes államok kisebbségvédelmi rendszereinek fejlődése. Ezek egymással bizonyos mértékig kölcsönhatásban állnak.

Az EU kisebbségekkel kapcsolatos szabályrendszerét árnyalja továbbá az is, hogy az EBESZ kisebbségekkel kapcsolatos dokumentumai a tagállamokban jogilag kötelezőnek tekintendők, mivel az Unió közös kül- és biztonságpolitikájában hivatkozik ezekre.

Az Unióban tehát *három aspektusból közelíthetjük meg a kisebbségek jogi helyzetét és védelmét:*

- a) *Közvetlenül* a közösségi intézmények, uniós politikák és a közösségi jog alapján, amely alig foglalkozik a Unió területén élő nemzeti és etnikai, nyelvi kisebbségekkel, és azt is csekély sikerrel. Ugyanakkor az Unió külkapcsolataiban (közös kül- és biztonságpolitikában) *a harmadik országokban élő kisebbségek* védelme, az emberi jogokért való elkötelezettség részeként jelenik meg. Ezekben általánosan hivatkoznak az emberi jogok, európai kisebbségvédelmi normák betartására. Úgy is tekinthetjük, hogy a közös európai migrációs politika éppen azért bővült ki a kisebbségi jogokra való hivatkozással, hogy ezzel megelőzzön újabb bevándorlási, menekülési hullámokat területére (Tóth, 2002).
- b) *Közvetetten*, különösen a diszkrimináció, a rasszizmus tilalma, valamint a kulturális sokszínűség fenntartása, az egyenjogúság biztosítása érdekében született közösségi normák és uniós politikák révén. Ezekbe beleértjük az utaló normákon keresztül a re-

gionális és univerzális emberi jogokat, amelyek alkalmazásának nyilvánvalóan kedvezményezettjei a nemzeti és etnikai kisebbségek is. Sajátos terepe e törekvésnek a jogszerűen tartózkodó harmadik államok polgárainak beilleszkedése, azaz a migránsok, diaszpórák szociális, gazdasági, kulturális integrációjának elősegítése, amennyiben nem térnek haza. Másfelől, a közösségi jog körében szabályozott vízumügylek, valamint a 2004-ig dinamikusan változó, a harmadik állam polgárainak belépésére, tartózkodására vonatkozó közösségi normák révén segítheti vagy éppen hátráltathatja a kisebbségek (harmadik állam polgárai) és az Unió tagállamai (nyelvnmzet) közötti kapcsolatokat. A készülő közös migrációs politika, illetőleg a bel- és igazságügyi együttműködés között oszlik meg a beilleszkedés és a hazatérés (eltávolítás) támogatásának rendje, befolyásolva a kisebbségek jogvédelmét is (Tóth, 2000).

- c) A kettő vegyítésével, az Unió bővítésekor fogalmaztak meg először követelményeket a *csatlakozni kívánó országok számára*, amelyeknek haszonélvezői a nemzeti és etnikai kisebbségi polgárok lesznek elsősorban. Ez ugyan a külkapcsolatok részének tekinthető megközelítés, de mert emberi jogi, antidiszkriminációs, migrációs és rendészeti összefüggései is vannak, új jelenségként tekinthetjük az Unió szempontjából. Másként fogalmazva, ha az Unió, az Amszterdami Szerződés nyomán valóban a szabadság, a biztonság és az igazság térségévé válik, a keleti bővítésnek is bele kell simulnia ebbe az egységesülő térbe.

E három szempont nem jelenti azt, hogy az egyes tagállamokban a nemzeti jog, a bilaterális és a regionális kisebbségvédelmi egyezmények (Európa Tanács, EBESZ) ne lennének jelentősek. Ám a kérdés kifejezetten az Unió normái, intézményei és politikái szempontjából merült fel, így inkább a *szabályok egymásra épülését, esetenként egymás mellett élését* kell hangsúlyozni. A nemzeti, a hagyományos nemzetközi jogi és az uniós norma- és politika (projektek, intézmények) együttesen alkotnak egyfajta rendszert.

A kisebbségvédelem közösségi szabályai vagy uniós politikái?

Az európai regionális szervezetek, különösen az EBESZ és az Európa Tanács igen aktívan foglalkoznak kisebbségekkel kapcsolatos kérdésekkel (Vogel, 1996), lévén ez a térségnek és a kornak egyik legkényesebb és sürgős megoldásra váró gondja. Az EU azonban, úgy tűnik, kevésbé elkötelezett a kérdés iránt. Ennek oka lehet, hogy az integráció főként gazdasági céllal indult, és csak ennek mintegy feltételeként kezelte a politikai stabilitást. Ezért *sem maga a Közösség, sem a tagállamok nem törekedtek a kisebbségvédelemmel kapcsolatos közösségi hatáskör kialakítására*. A másik indok a kérdés kényes jellegével magyarázható. A tagállamoknak eszük ágában sem volt hozzájárulni szuverenitásuk kétszeres csorbításához, mert a kisebbségek jogokkal való felruházását önmagában is a szuverenitás valamiféle sérelmeként vagy legalábbis fenyegetéseként élik meg az országok (Kovács, 1996). Mindezt figyelembe véve, lassú és nehézkes a probléma megoldása országon belül is, hát még egy szupranacionális szervezetben. Arról nem is beszélve, hogy a közösségi hatásköröket az alapító szerződésekbe kell felvenni, amely rendelkezéseinek értelmezésére az Európai Bíróság jogosult. Ezzel annak a kockázata is fennáll, hogy a Bíróság szigorúbban értelmez egy adott szerződéses rendelkezést, mint ahogy a tagállamok azt eredetileg tervezték.

Ezen okoknak köszönhetően egészen az Amszterdami Szerződés aláírásáig (1997. október 2.), illetve hatályba lépéséig (1999. május 1.) egyetlen kisebbségvédelmi szem-

pontból releváns szerződéses rendelkezés sem volt, eltekintve az Egyesült Királyság, Ausztria, Finnország, Svédország és Norvégia *csatlakozásáról szóló szerződésektől*. Így volt ez annak ellenére, hogy az Európai Unió 1992-es, illetve az Egységes Belső Piac 1993-as létrehozása óta megszűnt a gazdasági célok dominanciája, azaz az integráció a gazdasági uniót túlhaladva, a politikai unió kialakítását fogalmazta meg célként.

Arra is akad példa, hogy a közösségi jog a kisebbségi jogok ellenében hat. Az Európai Bíróság két ítéletében¹ is arra a következtetésre jutott, hogy a dél-tiroli német kisebbség védelmét szolgáló intézkedések a közösségi joggal ellentétesek.

Az előzőek alapján nem meglepő, hogy a *közösségi szintű, sajátos (sui generis), a tagállamok számára kötelező, kisebbségi jogokkal kapcsolatos szabályokról aligha beszélhetünk*. A kérdés szempontjából jelentős intézkedések azonban születtek. Ilyennek tekinthetjük a szűk értelemben vett kisebbségi jogokhoz kapcsolódóan a regionális és kevésbé használatos nyelvek használatának, megőrzésének támogatását.²

Amikor 1994-ben az Európa Tanács Miniszteri Bizottsága elfogadta a Regionális és Kisebbségek Európai Kartáját, a következő logika vezérelte. A kisebbségek mint meghatározott sajátosságokkal rendelkező etnikai csoportok léte ugyan tagadható (ahogy például Franciaország vagy Görögország is tagadja, hogy a területén lennének kisebbségek), ám a kisebbségi nyelvek létezése vitathatatlan tény. A nyelv támogatása pedig egyszerűen a kisebbségek kulturális identitásának megőrzését, azaz kisebbségi csoportként való fennmaradását segíti elő. Így megfelelő megoldásnak tűnik olyan államok vonatkozásában is, amelyek szuverenitásuk csorbitásától való félelmükben vagy bármely más okból tartózkodnak a kollektív jogi megközelítéstől.

Az EU – szabályozási kísérleteinek kapcsán – ugyanerre az eredményre jutott: *kizárólag a nyelvi jogok területén ért el eredményeket*. Az olyan kísérletek, amelyek a kisebbségek mint etnikai csoportok jogainak elismerésére, biztosítására irányultak, sorra kudarcba fulladtak.

Ilyen kudarcot jelentett például Franz Ludwig Stauffenberg gróf tervezete. Stauffenberget a Parlament Jogi és Állampolgári Ügyek Bizottsága nevezte ki 1988-ban azért, hogy készítsen tervezetet az EU területén élő etnikai csoportok jogairól. Az előterjesztés a „Népcsoportjogi Karta az Európai Közösség államaiban” címmel el is készült, a benne lefektetett jogok meghaladták a nemzetközi egyezmények által biztosított védelmi szintet. Tartalmazta, többek között, a közigazgatási autonómiához való jogot, a tagállamok kötelezettségeit a kisebbségi jogok biztosításával kapcsolatosan, valamint az egyéni, illetve csoportos panasztétel jogát. A Kartát eredetileg a Maastrichti Szerződéshez (1992) kívánták illeszteni, ezzel biztosítva kötelező jellegét, azonban a Parlament egyes frakcióinak nyomására végül visszavonták a tervezetet. Hasonló sorsra jutott az 1993-as Albertervezet is (Vogel, 1996, Toggenburg 2000).

A nyelvek, a kulturális sokféleség megőrzésére irányuló törekvések azonban nagyobb sikerrel jártak, annál is inkább, mert több mint 40 millió EU-polgárt érintő kérdésről van szó. Az Európai Parlament az EU azon szerve, amely a legintenzívebben foglalkozik kisebbségi kérdésekkel, mivel maga is a legkülönbözőbb kultúrájú személyekből áll, ezenkívül erre a szervezetre jellemző leginkább az értékorientált politikai tevékenység. A Parlament határozatainak azonban nincs kötelező ereje. Ez két okból is fontos: egyrészt ez a tény némileg csökkenti jelentőségüket, másrészt azonban lehetővé válik, hogy közössé-

¹ Bichel-Franz-ügy (1998. 11. 25.) és Angonese-ügy (2000. 06. 6.), hivatkozik rá G. Toggenburg, 2000.

² Forrás: www.europa.eu.int/parliament/

gi kompetencia hiányában is születhessen állásfoglalás bizonyos kérdésekben. Ennek megfelelően a Parlament az 1980-as évek elejétől kezdve foglalkozik a kisebbségi kérdéssel, pontosabban kizárólag a nyelvi jogokkal kapcsolatos ügyekkel.³

1981-ben Gaetano Arfé képviselő (a Firenzei Egyetem professzora) jelentése alapján az Európai Parlament elfogadott egy határozatot a Regionális Nyelvek és Kultúrák Közösségi Kartájáról, valamint az Etnikai Kisebbségek Jogairól szóló Kartáról. A határozat, címével ellentétben, kizárólag a nyelvi kérdésekkel kapcsolatosan tartalmazott konkrét javaslatokat. Felszólította a tagállamokat, illetve helyhatóságokat, hogy tegyenek meg mindent a regionális és kisebbségi nyelvek használata érdekében a társadalmi élet fő területein, így különösen a közélet, a tömegkommunikáció, az oktatás és a szociális ügyek területén.

1983-ban újabb határozat született a kevéssé használt nyelvekkel kapcsolatosan, ezt szintén Gaetano Arfé készítette. E dokumentum fő célja az volt, hogy ismételten felhívja a Bizottságot: tegye meg a szükséges lépéseket az 1981-es határozat végrehajtása érdekében.

Ugyancsak 1983-ban alakult meg az Európai Parlament képviselőinek részvételével a Kisebbségi Nyelvek és Kultúrák Összekötő Csoportja. A különböző politikai csoportokhoz tartozó képviselők rendszeresen üléseznek a kisebbségi nyelveket, illetve kultúrákat érintő kérdések megvitatására.

1987-ben Willy Kuijpers flamand nemzetiségű képviselő tervezete alapján a Parlament további határozatot fogadott el a Közösség területén élő kisebbségek nyelveinek és kultúrájának támogatására. E dokumentum az Arfé-határozat által is említett területeken alkalmazandó speciális intézkedésekről szól.

A Parlament végül 1994-ben, Mark Killilea ír képviselő jelentése alapján újabb határozatot hozott az Európai Közösség területén élő nyelvi kisebbségekről. Ebben felhívta a tagállamokat, hogy ismerjék el a nyelvi kisebbségeket, és hozzák létre e nyelvek megőrzéséhez és fejlesztéséhez szükséges feltételeket. Azt is szorgalmazta, hogy a tagállamok csatlakozzanak a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához, valamint támogassák anyagilag a kevéssé használt nyelvek (European Bureau for Lesser Used Languages) tagállami irodáit. Felhívta a Bizottságot, hogy a közösségi politikák kidolgozása során legyen figyelemmel a kevéssé használt nyelvekre és a hozzájuk tartozó kultúrákra a közösségi politikák kidolgozása során. Ezenkívül a Parlament felhívta a Tanácsot és a Bizottságot arra, hogy biztosítsanak megfelelő költségvetési fedezetet a kevéssé használt nyelvek védelmére, valamint indítsanak be egy több éves akcióprogramot. Kiemelte, hogy ajánlásai a területhez nem kötött nyelvekre, különös tekintettel a roma nyelvekre is alkalmazandók. A javaslatot 321 igennel, egy nem szavazattal és hat tartózkodással fogadták el.

A kevéssé használt nyelvekre vonatkozó utalások az Európai Parlament más tárgyú dokumentumaiba is bekerültek, így például a regionális politikáról és a rádió- és televízióműsorokról szóló határozatokba.

A Közösség történetében akadnak a *kisebbségek érdekeit szolgáló, funkcionális és pénzügyi tárgyú intézkedések, intézmény-alapítás, példák kutatás és projektek támogatására*.

Ilyen intézmény az 1982-ben létrehozott Kevéssé Használt Nyelvek Európai Hivatala (EBLUL), amely független nonprofit-szervezet. Tagjai azon civil, illetve állami szer-

³ A kérdéstről bővebben: Dónall Ó Riagáin: Nyelvi sokféleség az Európai Unióban. In: *Magyarország és Európa az ezredfordulón*. Konferencia – Pécs 2001. május 18–19. Szerkesztette: Andrásy György, Cseresnyés Ferenc. 13–22. p.

vezetek, amelyek elkötelezettek a kisebbségi nyelvek ügye iránt. Portugália és Görögország kivételével valamennyi tagállamból képviseltetik magukat szervezetek az EBLUL-ban. A szervezetet az Európai Parlament 1981-es határozatában foglaltak végrehajtásának elősegítésére alapították. Működését főként a Bizottság finanszírozza, egy 1982-ben, a kisebbségi és regionális nyelvek támogatására létrehozott költségvetési tételből. Az e célra szánt összeg erőteljesen növekszik az évek múlásával.

1999-ben a Bizottság⁴ újabb forrást hozott létre a regionális és kisebbségi nyelvek védelmének és fejlesztésének biztosítására. A forrás célja olyan projekteknek a támogatása (az összköltség feléig), amelyek célja a regionális és kisebbségi nyelvek oktatásának minőségi fejlesztése, valamint az e nyelvekkel kapcsolatos információk terjesztése. Az érintett nyelvek (hasonlóan a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájához) kizárólag azon kicsi, veszélyeztetett nyelvek lehetnek, amelyeket a tagállamok lakosságának egy része tradicionálisan beszél. Így nem tartoznak a kedvezményezettek körébe a dialektusok, mesterséges nyelvek, valamint a migránsok nyelve.

A Közösség tevékenysége a kisebbségi tárgyú *kutatások, projektek* finanszírozása terén is jelentős. E körbe tartozik a MERCATOR-program, amely négy kutatóintézetet tömörít. Az egyik általános kérdésekkel, interdiszciplináris kutatásokkal foglalkozik, a másik a képzéssel, a harmadik a média és a kisebbségi nyelvek kapcsolatával, a negyedik pedig a nyelvi vonatkozású jogalkotással. A programot a Bizottság és az EBLUL közösen hozta létre, működését jelenleg a Bizottság koordinálja. Fontos ezenkívül az EURO-MOSAIC-projekt, amelynek célja a különböző nyelvi csoportokra vonatkozó összehasonlító kutatás. 1996-ban készült el a kutatások eredményeit összefoglaló jelentés, a kisebbségi nyelvi csoportok létrejöttéről és fennmaradásáról. Az ARIANE-program pedig a kevésbé használatos nyelveken íródott kortárs irodalmi művek fordítását és terjesztését támogatja, végül a Raphael-program a regionális kultúra sajátosságainak megőrzésére irányul.

A Parlament meghatározott kisebbségek vonatkozásában is hozott határozatokat, összesen négyet, amelyek közül csak az egyik érinti a Közösség területét, nevezetesen a *romákkal szembeni megkülönböztetés ellen* fellépő határozata. E határozat egyben az egyetlen kivétel az alól a szabály alól, hogy a Parlament kisebbségi tárgyú határozatai kizárólag nyelvi, illetve kulturális kérdésekre vonatkoztak.

Összességében tehát az integrációs szervezetben a tagállamai területén élő nemzeti és etnikai kisebbségekre vonatkozó védelmi jellegű, maga alkotta sajátos szabályt nem, csak a csatlakozási vagy társulási szerződésekben szereplő klauzulát, valamint a nyelvi kisebbségekkel kapcsolatos politikai dokumentumot találunk, továbbá intézményi, kutatási, program-támogatási intézkedéseket.

A diszkrimináció elleni küzdelem

A hátrányos megkülönböztetés tilalma kezdetben igen pragmatikus célt szolgált az EK-ban, nevezetesen az áruk, személyek, szolgáltatások, illetve a tőke szabad áramlásának (négy szabadság) megkönnyítését, az akadályok lebontását. Másik jellemzője volt, hogy csak meglehetősen szűk körre terjedt ki, összehasonlítva az általános emberi jogi tilalommal, az utóbbi időkhöz. Az EK Szerződés 12. cikke tartalmazta az *állampolgárságon alapuló megkülönböztetés tilalmát*, azonban kizárólag a tagállamok polgárainak vonatkozá-

sában, illetőleg a Szerződésből következő jogok tekintetében. (Tartalmazta továbbá a közösségi jog a nemi alapú diszkriminációt a gazdasági aktivitás körében az EK-Szerződés 7., 119. cikke, az átszámozás után 6. és 141. cikke). Így egy alapvetően emberi jogi biztosíték gazdasági céloknak alárendelten, azok korlátai között működött. Az Európai Bíróság joggyakorlatában ennek megfelelően a négy szabadság biztosítása kapcsán fogalmazták meg a tilalmat. Így a gyakorlatban hangsúlyt kapott az állampolgárságon kívül az áruk származási helyén alapuló diszkrimináció is.

A diszkrimináció tilalmának kiszélesítése azonban az emberi jogi vonatkozású kérdésekre idővel elkerülhetetlenné vált. Bármennyire is nem tekintette eredendően céljának az ilyen irányú szerepvállalást az EK, a tagállamaiban és egyáltalán a világban lezajló események, a különböző atrocitások, feszültségek és a nyilvánvaló intolerancia arra készítettek, hogy első lépésként legalábbis deklarálja ezzel kapcsolatos álláspontját.

Így 1977-ben az Európai Parlament, a Tanács és a Bizottság közös nyilatkozatot tett az emberi jogokról, kifejezve az emberi jogok és szabadságok iránti elkötelezettségüket. 1986-ban pedig a Közösség szervezete közölte nyilatkozatot adott ki a rasszizmus és az idegengyűlölet ellen. Az EU létrejöttével teljesebbé válik az integráció emberi jogi dimenziója, és a Maastrichti Szerződéssel kodifikálták az Európai Bíróságnak az emberi jogok tiszteletben tartására vonatkozó esetjogát (Weller, 2000).

Az 1997-es évet a tagállamok Európai Rasszizmus Elleni Évvé nyilvánították, majd az év végén az EU és az Európa Tanács együttműködése révén, létrejött Bécsben a *Rasszizmus és Idegengyűlölet Vizsgáló Európai Központ* (European Monitoring Centre of Racism and Xenophobia). A Központ feltérképezi a rasszizmusra és idegengyűlöletre utaló jelenségeket az egyes országokban, és konkrét, gyakorlati javaslatokat fogalmaz meg ezek felszámolására. (Dr. Kaltenbach Jenő, a nemzeti és etnikai kisebbségi jogok országgyűlési biztosa a szervezet vezető testületének tagja.)

Az EU tehát deklarálta, célként jelölte meg a rasszizmus elleni küzdelmet, kötelező intézkedés meghozatalára azonban csak az Amszterdami Szerződés elfogadásával nyílt lehetőség. Ekkor ugyanis *új 13. cikket iktattak be az EK-Szerződésbe*. Ez közvetve kimondta a nemet, faji vagy etnikai hovatartozáson, valláson vagy egyéb meggyőződésen, fogyatékoságon, életkoron vagy szexuális beállítódáson alapuló diszkrimináció tilalmát azzal, hogy felhatalmazta a Tanácsot (a Bizottság javaslata alapján, a Parlamenttel való konzultáció után, egyhangúlag elfogadott határozatban): hozzon hathatós intézkedéseket az ezen okokon alapuló diszkrimináció elleni küzdelem terén.

E rendelkezés kétségtelenül nagy előrelépést jelent a diszkrimináció szűk értelmezéséhez képest. Van azonban néhány gyenge pontja is. Az egyik ilyen, hogy a cikk nem bír közvetlen hatállyal, azaz e rendelkezésre önmagában hivatkozni nem lehet. Ahhoz, hogy a benne foglalt diszkrimináció-tilalom valóban hatóságok előtt hivatkozhatóvá, peresíthetővé, alanyi joggá váljon, szükséges, hogy a Tanács konkrét intézkedéseket hozzon. Tehát a tilalom hatálya a belső, közösségi transzformáció függvénye. Ehhez kapcsolódik egy másik probléma is. Nevezetesen, hogy a rendelkezés – felhatalmazó jellegéből is következően – zárt felsorolásban jelöli meg a tiltott diszkrimináció okait. Nem tartalmazza ugyanis a más jogszabályokban megszokott „és egyéb okból” kitétel. Fontos továbbá, hogy e cikk felhatalmazást és nem kötelezést tartalmaz. Ezért a jogalkotóknak jogukban áll eldönteni, hogy milyen intézkedést és mikor kívánnak foganatosítani. Mindenesetre három intézkedés már született: elfogadtak egy irányelvet a faji alapú diszkrimináció tilalmáról, egy ehhez kapcsolódó

⁵ Action Plan against Racism COM (1998) 183 final, Brussels, 25. 03. 1998.

akcióprogramot,⁵ valamint egy irányelvet az egyenlő bánásmódról a foglalkoztatás területén.

A kisebbségek jogvédelme szempontjából különös jelentősége van *a faji diszkrimináció tilalmát kimondó irányelvnek*, amelyet a Tanács 2000. június 29-én fogadott el.⁶

Az irányelv a faji vagy etnikai eredeten alapuló közvetlen, illetve közvetett diszkriminációt egyaránt tiltja, fogalmakat és jogalkalmazási, eljárási biztosítékokat határoz meg.

- a) *Közvetlen diszkrimináció* valósul meg, ha annak eredményeként az egyik személyt kevésbé kedvezően kezelik, mint a másik személyt, ha ez a bánásmód faji vagy etnikai származásán alapul vagy alapulhat.
- b) *Közvetett diszkriminációról* akkor beszélünk, ha egy nyilvánvalóan semleges rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat felelős egy személy vagy egy csoport számára kedvezőtlen hatásért, ha e személy vagy csoport meghatározott faji vagy etnikai eredetű. Kivételt jelent, ha e rendelkezés, feltétel vagy gyakorlat ésszerűen igazolható egy legitím céllal, amelynek semmi köze az adott személy vagy csoport faji vagy etnikai eredetéhez, és az elérendő célt szolgáló eszközök szükségesek és megfelelők. Tilos továbbá a faji vagy etnikai származás miatt személyek zaklatása, amely megfélemlítő, ellenséges vagy támadó jellegű, vagy amely megzavarja a környezetet.
- c) *Pozitív diszkrimináció.* Az általános tilalom nem terjed ki a pozitív diszkriminációra, hiszen az irányelv kifejezett célként jelöli meg a meghatározott faji vagy etnikai személyeket vagy csoportokat e vonásuk miatt ért hátrányok ellensúlyozását. Ez követi az egyenlő bánásmód alóli kivételt engedő, egy korábbi irányelvben⁷ szereplő megoldást, az egyenlőtlenségek leküzdését célzó pozitív intézkedések alkalmazásával.
- d) *Alkalmazási köre.* Az irányelv személyi hatálya mind az uniós állampolgárookra, mind pedig a harmadik állam polgáira (külföldi). Ez nagyon fontos, ugyanis sokszor a külföldiek válnak diszkriminatív cselekmények áldozatává. Az irányelv tárgyi hatálya is széles. Így alkalmazni kell a Közösségre átruházott hatáskör keretein belül, a tág értelemben vett munkával, foglalkoztatással, önfoglalkoztatással, oktatással, képzéssel, szociális védelemmel és biztonsággal kapcsolatos kérdésekben, valamint a javakhoz és szolgáltatásokhoz való hozzájutás területén.
- e) *A jogorvoslattal és jogérvényesítéssel kapcsolatos szabályok* szerint a tagállamok kötelesek biztosítani, hogy az irányelvben biztosított jogait bárki érvényesíthesse bírósági és/vagy közigazgatási eljárásban, valamint azt is, hogy a panaszos nevében, annak egyetértésével valamely társadalmi szervezet, szerveződés vagy más jogi személy folytathassa le a fenti eljárásokat. Ezzel megteremti a közérdekű kereset intézményét, amely igen lényeges lépés a faji diszkrimináció áldozatainak rendszerint gyenge jogérvényesítő képességét tekintve. A bizonyítási teher megfordul faji diszkrimináció gyanúja esetén: az alperesnek kell bizonyítania, hogy nem sértette meg az egyenlő bánásmód elvét.
- f) *A szociális párbeszéd fejlesztése.* Az irányelv felhív a munkaadók és munkáltatók közti párbeszéd, tapasztalatcsere, a munkahelyen folytatott gyakorlat, a magatartásszabályok, valamint a kollektív szerződések vizsgálatára.
- g) *A végrehajtás elősegítése.* A tagállamok kötelesek gondoskodni független testület(ek) létrehozásáról, amelyek feladata az egyenlő bánásmód elősegítése. E

⁶ A Tanács 2000/43 EK számú irányelve a faji és etnikai diszkrimináció különféle formái elleni fellépés tárgyában.

⁷ Egyenlő bánásmódról szóló 76/207. számú irányelv 2. cikk (4) bekezdése.

testületek hatásköre a faji vagy etnikai diszkrimináció miatti egyéni panaszok foga-
dására, az eljárás lefolytatására, a tényállás felderítésére, illetve az ezzel kapcsola-
tos jelentések és ajánlások készítésére terjed ki. Ugyanakkor a tagállamok bevezet-
hetnek vagy hatályban tarthatnak olyan rendelkezéseket, amelyek az irányelvben
megszabottnál magasabb szintű védelmet nyújtanak az érintett csoportok számára,
míg tilos a már elért védelmi szint lecsökkentése. A végrehajtásra nyitva álló határ-
idő 2003. június 30. A tagállamok eddig az időpontig kötelesek elfogadni vala-
mennyi törvényi, rendeleti vagy közigazgatási szintű rendelkezést az irányelv belső
(nemzeti) jogba való transzformálására. Másrészt, a végrehajtást megkönnyítendő,
az Európai Bizottság Foglalkoztatási és Szociális Ügyekért felelős Főigazgatóságán
belül két munkacsoport jött létre. Az egyik a tagállamok illetékes minisztériumai-
nak képviselőit tömöríti, a másik pedig független szakértőkből áll. Az Európai
Rasszizmust és Idegengyűlöletet Vizsgáló Központ, valamint a Migrációs Politikai
Csoport szakértői pedig javaslatokat dolgoznak ki, miként kell az irányelvben fog-
lalt követelményeket átültetni a tagállamok jogába különböző intézkedések révén.
A Parlament, valamint a Gazdasági és Szociális Bizottság figyelemmel kísérik a
transzformáció folyamatát, és rendszeres jelentést kérnek a Bizottságtól.

Az irányelv – rendelkezéseiből és indoklásából is kitűnően – komplex megközelítést al-
kalmaz a rasszizmus elleni küzdelemmel kapcsolatban. Szakít azokkal a beidegződe-
sekkel, amelyek kizárólag ideológiai, politikai problémaként vagy éppen ellenkezőleg,
csupán szociális kérdésként kezelik a faji, illetve etnikai alapú diszkriminációt. Az EU
felismerte, hogy a gazdasági életben való széles körű részvétel gyakran előfeltétele a si-
keresebb társadalmi integrációnak. Ehhez viszont elengedhetetlenül fontos, hogy megfe-
lelő képzettség megszerzésére legyen lehetőség. Ezért a felvételi eljárásban fokozott fi-
gyelmet kell fordítani az egyéni bánásmódra, tekintetbe véve ugyanakkor a jelentkezők
eltérő kulturális hátterét. A gazdasági életben való részvétel másik kulcsfontosságú felté-
tele a javakhoz és szolgáltatásokhoz való diszkrimináció-mentes hozzáférés.

Az átfogó megközelítéssel indokolható, hogy a diszkrimináció elleni küzdelem másik
nagy területe a *foglalkoztatáspolitikai*, sőt e téren már az Irányelv elfogadása előtt is törek-
vésként szerepelt a faji és egyéb kisebbségek esélyegyenlőségének biztosítása. Az 1997-
es Európai Foglalkoztatáspolitikai Stratégia négy pilléren nyugszik: (1) a foglalkoztatás
fejlesztése, (2) a vállalkozások fejlesztése, (3) a rugalmasság, alkalmazkodóképesség, vala-
mint (4) az esélyegyenlőség fejlesztése, ezen belül kapnak helyet kisebbségvédelmi
szempontok és a rasszizmus elleni harc. A tagállamoknak e stratégia alapján el kell készí-
teni egy Nemzeti Foglalkoztatáspolitikai Akciótervet, amelynek megvalósulásáról éves
jelentést adnak a Bizottságnak. Az értékeli e jelentéseket, és ajánlásokat tesz a megvaló-
sulásukkal kapcsolatban. A Nizzában 2000 decemberében elfogadott Európai Szociális
Agenda szintén a *szociális kohézió* részeként kezeli a diszkrimináció elleni küzdelmet.

A legutóbbi közösségi jogfejlődés eredménye a saját alapjogi katalógus kidolgozása, a
formálisan 2000 decemberében Nizzában ünnepélyesen kihirdetett Alapvető Jogok
Chartája. Ez 21. cikkében *tiltja a diszkriminációt, mégpedig a nemzeti kisebbségek von-
natkozásában is*, függetlenül állampolgárságuktól. A tilalom kiterjesztése feletti örömet
csökkenti, hogy a Charta jogilag nem kötelező, inkább a közösségi jog, az Európai Bírósá-
g esetjoga, valamint az Európa Tanács emberi jogi egyezményében és a strasbourggi bí-
róság esetjogában, továbbá a tagállamok alaptörvényében szereplő jogok rendszerezett
foglatataként fog hatást gyakorolni a joggyakorlatra az EU-ban.

1999-ben az EU Tanácsa Tamperében megfogalmazta az Unióban jogszerűen, huzamosan tartózkodó harmadik államok polgárai számára az egyenlő, tisztességes bánásmód követelményének szabályozását, hasonlóan az uniós polgárok jogaihoz és kötelezettségeihez. Ennek nyomán az Európai Bizottság már kidolgozta irányelv-tervezetét.⁸ Ez előírja, hogy a *huzamos tartózkodási engedéllyel rendelkező külföldiek számára az irányelvben biztosítandó jogokat a tagállamok, többek között, nyelvi és nemzeti kisebbséghez tartozástól függetlenül, diszkrimináció nélkül* kötelesek biztosítani, összhangban a Charta 21. cikkével, az általános emberi jogi diszkrimináció-tilalmakkal, valamint az irányadó egyenjogúsággal (Cholewinski, 2002). Ez utóbbi megköveteli az *egyenjogúság elvének beillesztését a jogalkotás valamennyi mozzanatába*, mégpedig a közösségi szervek szintjén is. Például ennek hatására a Bizottság beépítette a menedéjogról szóló eljárási minimum-szabályok közé az antidiszkriminációs klauzulát,⁹ így tilos a tagállamoknak megkülönböztetni a kérelmezőket például fajuk, etnikai eredetük vagy származási országuk szerint. A jogszerűen, huzamosan a tagállamok területén élő külföldieknek az *uniós polgárokkal azonosan* kell biztosítani a munkavállaláshoz, az önfoglalkoztatáshoz, a közoktatáshoz, a szakképzéshez, a végzettségek elismeréséhez, a szociális védelemhez, a közszolgáltatásokhoz és az állam területére való belépéshez, a kiutasítással szembeni védelemhez való jogot.

A fentiekből kitűnik, hogy a közvetett, a diszkriminációval, szociális kohézióval és a társadalmi beilleszkedés elősegítésével szolgálják alapvetően a kisebbségvédelmet, mégpedig a kisebbség kelet-európai fogalmánál tágabb körben, beleértve a vándorlással létrejött nem történelmi csoportokat is. Ebben az összefüggésben a romák, a más borszínű vendégmunkások, nem uniós családtagok egyaránt védelmet élveznek.

Kisebbségvédelem az EU külkapcsolati tevékenységében

A Közösség külkapcsolataiban kiáll az emberi jogok mellett, elkötelezett az emberi jog-sértések között kiemelkedő arányú kisebbségi jogsértések, az etnikai konfliktusok, tömeges migráció és más destabilizáló körülmény felszámolása, megelőzése mellett. Az integráció keleti irányú bővítésével, a biztonság és a társadalmi kohézió megőrzésével mindez együttesen alkotja a kisebbségvédelmi célkitűzéseit. A külkapcsolat kifejezés alább magában foglalja a Maastrichti Szerződés nyomán létrejött második pillért, a közös kül- és biztonságpolitikát. A Közösség eredeti célkitűzéseire tekintettel, nem rendelkezett az emberi jogokat érintő külkapcsolati hatáskörrel, ám gazdasági súlyával növekvő politikai szerepre tett szert a különböző kereskedelmi megállapodások, segélyek, társulási megállapodások révén.

Az emberi jogok védelmét szolgáló első klauzula, amelyet egy harmadik országgal kötött megállapodáshoz csatoltak, az 1989-es IV. Loméi egyezményben bukkant fel, az Ugandának nyújtott segélyről szólva. Abban a másik félnél az emberi jogok durva megsértése miatt nem fogalmazták meg az egyezmény felfüggesztését, ám 1992-től a balti államokkal és Albániával kötött megállapodásba már beépítették. Bár változatosak a klauzulák (megelőzi-e előzetes konzultáció, részlegesen vagy teljesen felfüggeszthető-e az egyezmény), alkalmasak a párbeszédre, a jogsértések megelőzésére, például az Emberi

⁸ COM (2001) 127 final of 13 March 2001.

⁹ COM (2000) 578 final of 20 September 2000, Art. 41.

Jogok Egyetemes Nyilatkozatában foglalt diszkriminációs tilalomra (2., 16. cikk) mint a nemzetközi szokásjog kötelező elemére hivatkozva. Gyenge pontja a dolognak, hogy a szerződés a másik fél akaratától függ, és több állam eleve visszautasította ilyen klauzúrák beépítését a gazdasági célú szerződésekbe. Ezt az *egyoldalú kereskedelmi kedvezmények, egyéb ösztönzők* megadásával hidalták át, amelyet függővé tettek létező nemzetközi emberi jogi kötelezettségek betartásától, annak ellenőrzése alapján. Hasonló logika szerint nyújtanak *technikai-anyagi segítséget* a demokratizálódó országoknak az emberi jogok, a jogállamiság erősítése érdekében. Például Belorussziában 1996-ban a támogatás folyósítását felfüggesztették, éppen e kifogások miatt (Weller, 2000).

Az Európai Unióról szóló Szerződés létrehozta a közös kül- és biztonságpolitika intézményét, amely közös nyilatkozatok keretében értékeli más országok emberi jogi helyzetét, támogat nemzetközi szervezetekben ezzel kapcsolatos álláspontokat, kezdeményezéseket. Az Európai Parlament foglalkozott három dokumentumban az Argentína, Albánia, valamint Románia területén élő kisebbségek helyzetével. A Tanács továbbá évente értékeli az emberi jogok helyzetét, beleértve a nemzetközi szervezetek kisebbségi jogvédelmi munkájának eredményeit (EBESZ, Európa Tanács, ENSZ). Például a 2001-es jelentése¹⁰ szerint az ENSZ Emberi Jogok Bizottsága 57. ülésén támogatta a vallási kisebbségek védelmét is kimondó határozatot, amely a vallásszabadság teljes körű biztosítására hivatott, felállítva egy, a vallási diszkrimináció és a rasszizmus terén vizsgálatokat végző külön jelentéstevőt a Rasszizmus Elleni Világkonferencián. Egyetértett azzal is, hogy az ENSZ Kisebbségi Munkacsoportja vizsgálja meg az ENSZ 1992-es Nyilatkozatának végrehajtását, amely a nemzeti, etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyekről szól. 2000 októberében részt vett az EU az Európa Tanács szervezésében tartott európai előkészítő konferencián, amely a rasszizmus, a faji diszkrimináció, az idegengyűlölet és a faji alapú intolerancia kérdéseivel foglalkozó világrendezvényt előzi meg. Az ott kidolgozott javaslatok mind az európai kisebbségekkel foglalkoztak. Osztotta az Európa Tanács aggodalmát, miszerint a rasszizmus első számú áldozatai a kisebbségek, különösen a romák. Az EBESZ emberi jogokkal és demokratikus intézményekkel foglalkozó Hivatala (ODIHR) és a nemzeti kisebbségek főbiztosa 2000-ben is támogatást élvezett, mert az EU is jelentősnek ítéli erőfeszítéseiket, hogy az államok megfelelően szabályozzák a kisebbségeknek a közéletben játszott szerepét, a kisebbségi nyelvek használatát, valamint a roma közösségek helyzetének javítását. Támogatta az ODIHR 2001 júniusában tartott szemináriumán elfogadott ajánlásokat, amelyek felhívják az államokat például arra, hogy a kisebbségeknek a helyi közügyeket érintő döntésekben és közigazgatásban biztosítsanak részvételt, továbbá gondoskodjanak a többnemzetiségű társadalmakban az egymással kapcsolatosan élő sztereotípiákkal szemben megfelelő információs kampányról, a hiteles információk áramlásáról.

A kisebbségi jogoknak az 1990-es években kialakult új megközelítése, amely a kisebbségek helyzetét globális, *biztonságpolitikai* szempontból szemléli, az EU külpolitikájában is éreztette hatását. E megközelítés szerint a nemzetiségek jogainak mind egyéni, mind csoport-szinten való tiszteletben tartása a kisebbségeknek, az egyes államoknak és a nemzetközi jogközösségnek egyaránt érdeke (Alfredsson, 1998).

1989 után a kisebbségi jogok kérdésének a közös kül- és biztonságpolitikába beépülését a térségben zajló változások gyorsították. Így Lord Carrington, a hágai békekonferen-

¹⁰ Council of the European Union – EU Annual Report on Human Rights 2001. (http://europa.eu.int/comm/external-relations/human_rights/doc)

cia elnöke 1991. október 18-án olyan javaslatot tett a jugoszláviai konfliktusok megoldására, amely konkrét kisebbségvédelmi előírásokat, köztük autonómiák létrehozására irányuló felhívást tartalmazott.

1991. december 17-én az EK elfogadott egy dokumentumot „Irányelvek új államok elismerésére a Szovjetunióban és Kelet-Európában” címmel. A dokumentum feltételül szabta az elismeréshez a jogállamiság, az emberi jogok és a demokratikus értékek tiszteletben tartását az ENSZ alapokmány, valamint az EBEÉ dokumentumai alapján, a határok sérthetlenségének tiszteletben tartását, valamint azt, hogy az adott állam garantálja a nemzeti és etnikai kisebbségi csoportok jogainak tiszteletben tartását, az EBEÉ keretében kidolgozott kötelezettségekkel összhangban.

Ugyanezen a napon adták ki a „Közös álláspont a Jugoszláv köztársaságok elismerése vonatkozásában” című dokumentumot, amely a fentiekén kívül további, emberi és kisebbségi jogokkal kapcsolatos feltételeket tűzött ki. Az EK hatással volt az egyes államok belső kisebbségvédelmi jogszabály-rendszerének kidolgozására is, így pl. a horvát szabor az EK kívánságai alapján módosította emberi és kisebbségi jogokat tartalmazó törvényét.

Az EU kezdeményezésére fogadták el 1999. június 10-én Cologne-ban a *Délkelet-Európai Stabilitási Paktumot*, amelynek alapító okiratában mintegy 40 állam és szervezet kötelezte el magát a béke, a demokrácia megerősítésében, az emberi jogok és gazdasági fellendülés mellett éppen az egész régió stabilitása érdekében. Ennek keretében különböző intézményes párbeszédre teremtettek lehetőséget, amelyet – bizonyára a kerekasztal analógiájára – munkaasztaloknál folytatnak a felek. Az első asztal fő témái között szerepel a menekültek hazatérése, a nemzeti kisebbségek ügye, beleértve az etnikumok közötti párbeszédet és a határokon átnyúló kapcsolatokat is. Mivel a menekültek zöme az elűzött kisebbségek közül került ki, hazatérésük, javaik visszaszerzése a béke előfeltétele, amelyet a tágabb régióknak és a nemzetközi közösségnek is elő kell segítenie. Ami pedig az emberi jogok biztosítását illeti, az EU ebbe beleérti a kisebbségek (kollektív) jogait és a kisebbséghez tartozó egyének jogainak tiszteletben tartását is. Hangsúlyozzák, hogy a kisebbségek érintettek országaik politikai és gazdasági fejlődésében, és az EU erőfeszítéseket tesz a többnemzetiségű és multikulturális államok számára kedvező környezet kialakítására a térségben, mert igény van olyan új ideákra, hogy miként lehet elősegíteni a határok közötti kapcsolatokat.

E sokféle javaslat, közös fellépés nemzetközi szervezetekben azért nem elég hatékony, mert a közös kül- és biztonságpolitika is a kormányközi együttműködés szabályai szerint működik, például döntést csak konszenzussal hoznak. Az Amszterdami Szerződés hatályba lépésével ugyan erősödött eszközrendszere, létrehozták e pillér fő képviselőjét (High Representative) a folyamatosság érdekében, egyes ügyekben a minősített többséggel való döntéshozatalt, de azt egyben lerontja például a konstruktív tartózkodás vagy az egyhangú döntés kikényszerítése egy-egy tagállam lényeges nemzeti politikai okra hivatkozása.

A külkapcsolatok terén mégis teljes a határozottság és egyetértés a *csatlakozási előfeltételek megszabásában, amelybe a kisebbségi szempontok is beépültek*. 1993-ban, az Európai Tanács által kidolgozott ún. Koppenhágai kritériumok előírják a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok tiszteletben tartását, valamint a kisebbségi jogok védelmét. Ennek megfelelően Finnországnak és Svédországnak az EU-hoz való csatlakozásáról szóló 1994-es szerződés 3. számú kiegészítő jegyzőkönyve is leszögezi, hogy a két ország kötelezi magát a számik nyelvének, életmódjának, kultúrájának fejlesztésére. Az

1998-as társulási megállapodások rövid és középtávú prioritásokat rögzítettek a tagjelölt országok részére, itt is nagy hangsúlyt kaptak a kisebbségi jogok.

A Koppenhágai kritériumok, a kisebbségvédelem kivételével, az Amszterdami Szerződéssel az elsődleges jog részévé váltak mint az Unió alkotmányos alapelvei. Felvetődik a kérdés, hogy miért maradt ki egyetlenként a kisebbségvédelem a sorból. Ezt Gabriel Toggenburg¹¹ a következő okfejtéssel indokolja: a csatlakozó államoknak kitűzött alapvető feltétel a közösségi joganyag átvétele, betartása. Ez esetben a közösségi standardok alapján határozható meg, hogy a gyakorlatban valóban a megfelelő tartalommal vesz-e át az adott állam egy adott intézményt, vagy biztosít valamely jogosítványt. A közösségi joganyag átvételén túl szabott feltételek a Közösség elvárásainak külső jellegét hangsúlyozzák, azaz, hogy a Közösség úgy vár el valamit a csatlakozni vágyó államtól, hogy azt a saját tagállamaitól nem kéri számon. Emellett nincsen közösségi standard sem, amelyet a feltétel teljesítésének megítélésakor figyelembe lehetne venni, azaz a *Közösség szabádon mérlegelhet*, megfelelő szinten áll-e az adott állam a feltétel, jelen esetben a kisebbségvédelem teljesítésében. Ezt az okfejtést támasztja alá az is, hogy a Közösség a már vázolt indokok alapján nem sokat tud kezdeni a már-tagállamok kisebbségi politikájával, éppen ezért legkevésbé sem érdeke, hogy még több megoldatlan, kisebbségekkel kapcsolatos probléma kerüljön a határain belülre. Annál több befolyása van viszont a kérdés rendezésére akkor, ha a csatlakozni kívánók számára határozza meg feltételként a kisebbségekkel kapcsolatos gondok megoldását, mert azok kénytelen-kelletlen, de lépéseket tesznek, hacsak nem mondanak le csatlakozási szándékukról.

Az *Európai Bizottság éves jelentéseiben* kitér a csatlakozás politikai kritériumainak teljesülésére, azon belül pedig a kisebbségi ügyekre. 1998-ban így összegezte a gondokat.¹² „A romák helyzete továbbra is problematikus, és a csatlakozó országok kevés előrehaladást értek el e téren. Habár jogállásuk és jogaik stabilak, a romák szenvednek a diszkriminációtól és a társadalmi kirekesztéstől, különösen Magyarországon, Szlovákiában, Bulgáriában és a Cseh Köztársaságban. A néhány milliós roma közösség érdekében Romániának komoly tennivalói vannak. Ami a romániai magyar kisebbséget illeti, helyzetük javulást mutat a közélet valamennyi szintjén, beleértve a hatósági ügyeket és a magyar–német egyetem létesítésének kérdését. Mostanáig a szlovákiai magyar kisebbség helyzete aggodalomra adott okot. A magyar kisebbség részvétele az új szlovák kormányban azonban kedvező változást jelez a magyarok jogállását illetően. Általánosságban, úgy tűnik, hogy miközben nincs újabb probléma vagy visszaesés a demokratikus működésben, a jogi és politikai rendszerben a jelölt országokban, kevés elmozdulás történt az elmúlt 18 hónapban, és e téren további erőfeszítésekre van szükség. Mindenekelőtt a kisebbségek problémája továbbra is aggodalomra ad okot a bővítési folyamatban”. 2001-re¹³ a helyzet csak annyiban változott, hogy „néhány országban további lépéseket tettek a kisebbségek védelmét szolgáló jogi és intézményes keretek erősítésére. Bulgáriában, Szlovákiában és Romániában a kisebbségek a hazai politikai életben fontos szerepet játszanak. Valamennyi országban számottevő a roma közösség, és nemzeti programok keretében lépnek fel a velük kap-

¹¹ Toggenburg, uo.

¹² Composite Paper – Regular Reports from the Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries. COM (1998) 712 final, Brussels, 17. 12. 1998.

¹³ Making a success of enlargement. Strategy Paper and Report of the European Commission on the progress towards accession by each of the candidate countries. COM (2001) 700, Brussels.

csolatos diszkriminációval szemben, amely széles körűen elterjedt, továbbá javítják élet-körülményeiket, ám ez meglehetősen nehéz munka. A legtöbb helyen csak most alakul a nemzeti program, és a költségvetési források sem elégségesek. A PHARE-támogatások e célból rendelkezésre állnak. A továbblépés megköveteli, hogy a különböző programokban a roma képviselőkkel való szoros együttműködést biztosítsák.” Amint látható, ismét a szociális kohézió, a diszkrimináció tilalma, a társadalmi esély-egyenlőségek csökkentése, nem pedig a kifejezetten kisebbségi jogok biztosítása a mérce. Ugyan a balti államokkal kapcsolatosan folyamatosan felmerül a honosítás nem etnikai alapú szabályozásának számonkérése, de még az állampolgárságra vonatkozó ENSZ-hontalanok jogállásáról (1954) vagy az Európa Tanács állampolgárságról szóló egyezményére (1997) sem hivatkoznak ilyenkor.

Ezt a szemléletet követi a Bizottság más, a bővítéssel kapcsolatos dokumentumaiban is. Mivel 1998 decemberében, a Tanács bécsi ülésén fogalmazódott meg, hogy a Bizottságot 1999 tavaszán tekintse át, a jelölt országokban milyen intézkedéseket tesznek a rasszizmus ellen, párhuzamosan a tagállamok ez irányú munkálataival, hiszen „A rasszizmus, az idegengyűlölet és az antiszemitizmus visszautasítása szerves része az alapvető jogoknak,¹⁴ és a *kisebbségek védelme pedig a rasszizmus és az idegengyűlölet elleni fellépés keretein belül helyezkedik el.* A Bizottság nem kívánt újabb feladatokat, terveket meghatározni a csatlakozó államoknak, csupán összefoglalja e tennivalók nemzetközi jog szabta kereteit (pl. felszólítja a jelöltek közül Lettországot, Litvániát, Lengyelországot, hogy ratifikálják az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményét). Másrészt felsorolja, hogy az Agenda 2000, a Csatlakozási Partnerség, a PHARE-, a LIEN-, a MEDA-programok milyen támogatást nyújtanak ehhez az erőfeszítéshez, figyelemmel a kisebbségek helyzetének változásait felmérő és a szakmai eszmecesterét biztosító szervezetek adataira (pl. Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelő Központja,¹⁵ ECRI stb.). Az EU saját jogfejlesztésére, a diszkrimináció tilalmán és az emberi jogok melletti elkötelezettségén túl, beleértve a biztonságot javító, a rasszizmus és idegengyűlölet elleni rendőrségi és büntetőjogi fellépést és az ebből fakadó prevenció szerepét,¹⁶ nem tud hivatkozni. Ugyanakkor *a szociális partnerekkel és a civil szervezetekkel való együttműködést* elengedhetetlennek tekinti a rasszizmus elleni harcban a jelölt országokban is. A Bizottság szerint ez a szélesebb körű kooperáció lesz a záloga az antidiszkriminációs újabb közösségi jogi vívmányok befogadásának. Minden ilyesféle összefogásra, támogatásra szükség van, mert csak a hazai írásokat figyelve is nyomozó a cigányellenesség és a nyílt idegenellenesség az Unióra várva (Fábián et al., 2001).

Összegzés

Az Európai Unió jogi kötőerővel rendelkező alapjogi katalógussal nem rendelkezik, és a valóban számon kérhető emberi jogi normákat gyakran utaló normák segítségével építi

¹⁴ Communication from the Commission. Countering racism, xenophobia and anti-semitism in the candidate countries. European Commission COM (1999) 256 final, 26. 05. 1999.

¹⁵ Council Regulation 1035/97 on the EMCRX, 02. 06. 1997 (OJL 151, 10 June 1997)

¹⁶ Európai Unióról szóló Szerződés 29. cikke (Amszterdami Szerződés nyomán) a rendőrségi és büntetőügyek terén a tagállamok közös akciókat terveznek, és meg akarják előzni a rasszizmust és az idegengyűlöletet.

be saját jogába. A kisebbségvédelemhez illeszkedő uniós politikák, így a nyelvi jogok védelme és az uniós támogatások rendszere ennél eredetibb alkotás, de nem jelent univerzálisan érvényesíthető követelményeket. A kisebbségi jogok középpontjában a diszkrimináció tilalma, a szociális kohézió, az esélyegyenlőség és a társadalmi beilleszkedés elősegítése áll.

Ennek főbb jogi eszközei a következők:

- Európai Unióról szóló Szerződés [V. cím, J. cikk 1(2) bekezdés], amely szerint a közös kül- és biztonságpolitika egyik fő célja, hogy fejlessze és megerősítse a demokráciát, a joguralmat, az emberi jogok tiszteletben tartását és az alapvető szabadságokat. A Közösség ilyen célú politikát folytat [130. cikk U (2) bekezdés.]
- Az Amszterdami Szerződés új rendelkezésként bevezeti az alapvető emberi jogok tiszteletben tartását, mert az Unió [EUSZ 6. cikk (1) bekezdés] a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok tisztelete, valamint a jogállam elvein nyugszik, amelyek a tagállamok közös alapelvei. E körbe tartozik az Európa Tanács Emberi Jogokról szóló Egyezményében foglalt jogok, az emberi jogok pedig a közösségi jog általános alapelve. [6. cikk (2) bekezdés].
- Ha valamely tagállam súlyosan és folyamatosan megsérti az emberi jogokat, tagsággal járó jogai felfüggeszthetők (EUSZ 7. cikk).
- A Tanács egyhangú döntéssel megfelelő intézkedéseket hozhat a nemi, faji, vallási, etnikai származáson, a fogyatékoságon, koron vagy szexuális orientáción alapuló diszkriminációval szemben (EK Szerződés 13. cikke).
- Az Amszterdami Szerződés új rendelkezése szerint a rendőrségi és büntetőügyekben az együttműködésről szóló szabályok közé bekerül (EUSZ 29. cikke), hogy az Unió célja a polgároknak a legmagasabb szintű biztonság nyújtása az egységesülő jogi térségben a különböző együttműködési akciók és a rasszizmus, idegengyűlölet elleni fellépés révén.
- Bármely európai állam, amely tiszteletben tartja a fentebb idézett 6. cikk (1) bekezdésében foglaltakat, csatlakozási kérelmet nyújthat be (EUSZ 49. cikke). Erre hivatkozva szorgalmazza a Regionális és Kisebbségi Nyelvek Európai Kartájának ratifikációját is.

Mindennek haszonélvezői az uniós polgárok és a jogszerűen tartózkodó harmadik állam polgárai, noha legfeljebb csak részlegesen beszélhetünk kisebbségvédelemről. Ezt a megközelítést érvényesíti a csatlakozó államok felkészülésében is, hogy ne jelentsen a biztonság, a jog és a szabadság egységesülő térségére túlzottan nagy kockázatot a keleti bővítés.

Felhasznált irodalom

- Alfredsson, Gudmundur: Kisebbségi jog: nemzetközi standardok és ellenőrzési mechanizmusok. *Regio*, 1998/4. 5–30. p.
- Chopin, Isabelle – Niessen, Jan (ed.): *The Starting Line and the Incorporation of the Racial Equality Directive into the National Laws of the EU Member States and Accession States*. Migration Policy Group – Commission for Racial Equality. 2001 Brussels.
- Cholewinski, Ryszard: *Borders and Discrimination in the European Union*. Immigration Law Practitioners' Association and Migration Policy Group. London–Brussels, 2002.

- Dónall Ó Riagáin: Nyelvi sokféleség az Európai Unióban. In: *Magyarország és Európa az ezredfordulón*. Konferencia – Pécs 2001. május 18–19. (Szerk.: Andrassy György – Cseresnyés Ferenc) Pécs 2001, 13–22. pp.
- Fábián Zoltán – Sik Endre – Tóth Judit: Unióra várva: előítélet, xenofóbia és európai integráció. (2001) In: *Migráció és Európai Unió*. (Szerk.: Lukács Éva – Király Miklós) AduPrint, Budapest, 395–412. p.
- Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Osiris Kiadó, Budapest 1996.
- Toggenburg, Gabriel: A Rough Orientation Through a Delicate Relationship: The European Union's Endavours for (its) Minorities. In: *European Integration*. Online Papers (EIOP) Vol. 4. (2000) No. 16.
- Tóth, Judit: *The Application of Justice and Home Affairs and the Position of Minorities: The Case of Hungary*. Centre for European Political Studies, Policy Brief No.18, 2002 Brussels, 1–17. pp.
- Tóth Judit (Szerk.): *Schengen – A magyar–magyar kapcsolatok az uniós vízumrendszer árnyékában*. Kisebbségkutatás könyvek. Lucidus Kiadó, Budapest 2000.
- Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbség. In: *Európai Tükör* 1996/1, 18–41. p., 1996/2., 52–59. p.
- Weller Mónika: *Emberi jogok és európai integráció*. Emberi Jogok Magyar Központja Közalapítvány, Budapest, 2000.