

## **Unió polgárjog-védelem a kisebbségeknek is**

### **Civil Rights in the EU – Protection for Minorities As Well**

*The work published in the Forum column is a remark related by the study of Attila Zoltán Kovács, which introduced a discussion on EU membership and ethnic minorities in the previous issue. The author concludes that the EU can only influence the minority protection system of the member states indirectly. It will be the states to formulate the regulations and monitor their implementation in the future as well.*

Magyarország uniós csatlakozása több tudományos rendezvény és kutatás tárgya volt és lesz, nem csupán a kisebbségi és az állampolgári jogállás, illetőleg a többes állampolgárság szempontjából. Érdekes ez utóbbiakkal kapcsolatos vita, amelynek nem egyértelműen kiváltója az EU-bővítés, inkább a két dolog időbeli egybeeséséről van szó. A nemzetépítés térségünkben nem azonos módon és időben játszódott le, noha legutóbb a státustörvények, kisebbségi törvények szele söpört végig régiókon. Vajon közelebb jutottunk-e általuk a kevert népességű országokban szükséges és kívánatos társadalmi, szomszédsági és nemzetiségi békéhez? A sokféle formai különbség ellenére a közös tartalmi elemek a lényegesebbek?

A lap vitaindítójában Kovács Attila Zoltán arra a következtetésre jut, hogy a sikeresnek minősített együttélési modellek a nem homogén lakosságú országokban a „multinacionális, szövetséges államban” valósíthatók meg, föderalizmus, de legalábbis regionális autonómia keretében. Ez lényegében az egyéni jogokból való kiábrándultság hangja, amely nem hisz sem a nemzetközi egyezményekben biztosított kisebbségi jogokban, sem az alkotmányokban rögzített kisebbségeknek nyújtotta alapjogokban. S ezért siratható előre az Unióban most tető alá hozandó Alkotmány szerződés, annak részét képező Alapjogi Charta is. Az előbbi azért, mert bizonytalan a magyar javaslatra bekerülő kisebbségi jogok tiszteletben tartására vonatkozó kitétel elfogadása, az utóbbi pedig azért, mert teljesen hiányzik belőle a kisebbségi jogvédelem. Mít nyújt hát az uniós csatlakozás akkor? A szerző szerint reménysugárt jelenthet, hogy az EU valamiféle föderatív szerkezetet jelez előre, és ez a tagállamok és belépni kívánczók körében egyaránt alkotmánymódosító, korszerűsítő lépéseket követel meg.

Ez a megközelítés vitatható, az Unió, a vágyak ellenére sem lesz föderáció, hiszen az Alkotmány szerződés szerint is csupán olyan jogi személy, amely nemzetközi szerződéskötési képességgel rendelkezik [1. cikk (3) bek., 44. cikk (1) bek.]. A tagállamok szuverenitását, így a nemzetállamok szerepét, felettük a főhatalmat nem veszi át, még akkor sem, ha azok önkorlátozása révén jöhetett létre az egész integráció, közösségi jog és az uniós intézmények rendszere. Röviden érdemes idézni az Alkotmány szerződés tervezetéből. A preambulum szerint „az Európai Uniónak hatékonyan hozzá kell járulnia népei biztonságához, a külső határok sérthetetlenségéhez, a nemzetközi béke fenntartásához” egy belső határok nélküli jogi és a szociális piacgazdaság alapelvei szerint működő gazdasági térségben, amelyre az Unió törekszik a 2. cikk értelmében. Továbbá: „az Unió tiszteletben tartja a tagállamok történelmi, kulturális, nyelvi identitását és alkotmányos berendezke-

dését.” [1. cikk (1) bek.] Az Unió céljai között szerepel, hogy hatásköreinek keretében törekszik „a béke, a demokrácia megóvására, a gazdasági és társadalmi haladásnak” az elősegítésére egész Európában, továbbá „népei kulturális és szellemi kibontakozásának – sokféleségükre figyelemmel szorgalmazott – előmozdítása, nemzetközi szintű identitása megerősítése érdekében közös intézkedések kezdeményezése a békén, a biztonságon és az igazságosságon, a jogállamiságon, a környezet védelmén, a gazdasági és társadalmi haladás alapuló szabad és békés világrend kialakítása céljából.” (2. cikk) Az egész Unió „a tagállamokból és ezek polgáraiból áll, az Unió minden hatalma a polgároktól származik” [1. cikk (1) bek.], az Unió pedig az Alkotmány szerződésben és a közösségi szerződésekben megállapított hatáskörökkel rendelkezik, és „a közösségi vívmányokat (acquis communautaire) sajátjának tekinti” [8. cikk (1) bek.]. Összegezve: az egész konstrukció a népszuverenitás és a tagállami szuverenitás, valamint egyes, a szuverenitásból eredő hatáskörök átruházásának elismerésére épül, a kulturális, alkotmányos, identitásbeli sokszínűség megőrzése mellett. Az Unió államszerkezeti mibenlétéről folyó viták úgy összegezhethetők, ahogyan azt Tomuschat (1993) megfogalmazta: az Unió nem érte el az államiság fejlődési fokozatát, sem nem állam, sem nem szövetségi állam, még csak nem is preföderális állam, hanem valamiféle sajátos államtársulás. Éppen ezért igen sokrétű, de közel sem egységes az integráció eddigi hatása a tagállamok alkotmányfejlődésére, alaptörvényeik módosítására. Az államtársulási jellegből, az Unió szuverenitásának hiányából következik, hogy *önmagában az integráció mélyülése vagy bővítése, az Európai Alkotmány elfogadása nem teremti meg – a vitaindítóban a nemzeti kisebbségek számára megoldásként kínálandó – államszerkezeti biztosítékokat sem uniós, sem tagállami szinten.* Egyébiránt a tagállamok többségében a nemzeti kisebbségek léte nem járt államszerkezeti következményekkel. Kivételes maradt a spanyol alkotmányban megjelenő autonómia-modell, a belga nyelvi alapú föderáció vagy az Egyesült Királyságban a skót hatáskör-megosztási rendszer. Az államonként változatos szabályozás alapja az egy tömbben élő kisebbségekkel a konfliktusok felszámolásának lassú kimunkálása volt.

Pozitív módon megfogalmazva, az integráció persze nem lesz akadálya annak, hogy valamely tagállamban államszerkezeti következményeket vonjon maga után a nemzeti kisebbségi lét nagyobb mérvű kibontakoztatása. Így mi sem leszünk abban a kényelmes helyzetben, hogy Brüsszellel mutogatva megkerülhessük az alkotmányból következő törvényhozási, intézményfejlesztési kötelezettségeink teljesítését. Vajon mit jelent az Alkotmány 68. §-ában foglalt kitétel, hogy az itt élő nemzeti és etnikai kisebbségek részesei a nép hatalmának: államalkotó tényezők? Csupán annyit jelent, hogy a népszuverenitásból, a népképviseléstől és a közvetlen demokrácia eszközeiből, a nép fogalmából itt élőként nincs senki kizárva, vagy ennél többet? Sajnálatos, hogy az Alkotmánybíróság eddig nem foglalkozott ezzel a regulával. Most csak annyi bizonyos a 68. § szerint, hogy a nemzeti és etnikai kisebbségeket elismerjük, kollektív jogokat (közéletben való részvétel joga, kultúrájuk ápolása, anyanyelvük használata, anyanyelvű oktatáshoz való jog, képviseleti jog, önkormányzat alakításának joga) biztosítunk számukra. Következik vajon ebből a kétkamaras parlament, a nemzeti és etnikai kisebbségek területi autonómiája, netán a föderációvá átalakulás? Ezekre nem ad választ az Európai Konvent és az Alkotmány szerződés közvetlenül, legfeljebb áttételesen, a közösségi jog alapelveinek megsértése (pl. stabilitás, béke, emberi jogok, diszkrimináció tilalmának mellőzése) esetén szankciót alkalmazva.

Ilyen megközelítésben felül kell vizsgálni, milyen lehetőségeket kínál a kisebbségek számára az Unió alapjogi rendszere. Noha a Nizzában 2000-ben elfogadott Alapjogi Charta jogi sorsa bizonytalan, az Alkotmány szerződésbe való beépüléssel erről dönteni kell. Az

Európai Unió megalakulásával, a Maastrichti Szerződés nyomán jött létre az uniós polgárság, azaz a tagállamok állampolgárait megillető, kiegészítő, sajátos tartalommal rendelkező jogállás. Főbb elemei: a másik tagállam területére való belépés, az ottani tartózkodás, munkavállalás, vállalkozás joga, petíciós és panasztétel joga az Európai Parlamenthez és annak ombudsmanjához, konzuli védelemhez való jog az Unió területén kívüli országban, az Unió intézményeiben keletkezett dokumentumokhoz hozzáférés és az uniós intézményekkel való kapcsolatfelvételben a bármely hivatalos uniós nyelv használatához való jog, végül választójog az Európai Parlament és a helyi önkormányzat tagjainak megválasztásakor. Mint látható, ebben a listában nincs semmiféle utalás a nemzeti kisebbséghez tartozásra. A legnagyobb vívmánynak tekintett jog, az Unió területének birtokba vétele éppen a fogyasztói, szolgáltatói, munkavállalói jellegre épít, sokkal kevésbé a politikusi és közéleti minőségekre, amelyeket ugyan a választójog, a közérdekű javaslatok megtételének joga jellemez, de hiányzik belőlük a népszavazással, nemzeti parlamenti választással vagy éppen a közéleti részvétellel, hivatalviseléssel kapcsolatos jogosítványok sora. Ez utóbbit ugyanis a nemzeti állampolgárság tudja csak biztosítani, az uniós polgárjog nem. Ha pedig nem állami entitás az Unió, állampolgársága sem lehet, és a nemzeti állampolgárságra épülve nem beszélhetünk kettős állampolgárságról sem. Ezért javasolható, hogy nevezzük uniós polgárjognak az említett jogosítványok együttesét, jól megkülönböztetve az állampolgári státustól.

Más oldalról azonban, a közösségi jog és az uniós normák néhány figyelemre méltó eredményt alakítottak ki a nemzeti kisebbségek védelme terén. Egyrészt *közvetlenül*, költségvetési és politikai támogatást nyújtanak a kisebbségi nyelvek fennmaradásához, valamiféle „prúd kisebbségvédelem” révén (pl. Eblul). Anélkül hoztak létre a kisebbségi nyelvek kutatását, műfordításokat is támogató intézményt az Unióban a ritka nyelvek számára, hogy elismerték volna a beszélők nemzeti kisebbségi létét. A közvetlen kisebbségvédelem másik eleme az Unió külkapcsolataiban (közös kül- és biztonságpolitikában) keresendő, *az Unión kívüli, 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 a területére.

Az előzőeknél jelentősebbek a *közvetett kisebbségvédelem* eredményei az Unióban. Ide értjük a diszkrimináció, a rasszizmus tilalma, valamint a kulturális sokszínűség fenntartása, az egyenjogúság biztosítása érdekében született közösségi normákat és uniós politikákat. Ezek része az utaló normákon keresztül a regionális és univerzális emberi jogok sora, melyek alkalmazásának nyilvánvalóan kedvezményezettjei a nemzeti és etnikai kisebbségek is. Sajátos terepe e törekvésnek a jogszerűen uniós országban tartózkodó harmadik államok polgárainak beilleszkedése, azaz a migránsok, diaszpórák szociális, gazdasági, kulturális integrációjának elősegítése, amennyiben nem térnek haza. Másfelől, a közösségi jog körében szabályozott vízumügyek, 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 (nyelvnemzet) 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.

*A közvetlen és a közvetett kisebbségvédelem egyesítésével*, az Unió bővítésekor fogalmaztak meg először olyan követelményeket a *csatlakozni kívánó országok számára*, amelyeknek haszonélvezői elsősorban a nemzeti és etnikai kisebbségi polgárok lesznek. Ez

ugyan a külkapcsolatok részének tekinthető megközelítés, de mert emberi jogi, antidiszkriminációs, migrációs és rendészeti összefüggései is vannak, új jelenségnek tekinthetjük az Unió szempontjából. Másként fogalmazva, ha az Unió, az Amszterdami Szerződés nyomán valóban a szabadság, a biztonság és az igazság térségévé válik, úgy a keleti bővítésnek is bele kell simulnia ebbe az egységesülő térbe, tiszteletben tartva – egyebek mellett – a kisebbségi jogokat.

E három szabályozási és intézményi szint kialakulása nem jelenti azt, hogy az egyes tagállamokban a nemzeti jog, a bilaterális és a regionális kisebbségvédelmi egyezmények (Európa Tanács, EBESZ) ne lennének jelentősek. Ezért azt mondhatjuk, hogy az említett *szabályozási szintek egymásra épülését, esetenként egymás mellett élését* kell megszoknunk uniós államként. A nemzeti, a hagyományos nemzetközi jogi és az uniós normák és politikák (projektek, támogatások, kezdeményezések, intézmények) együttesen alkotnak egy sajátos rendszert.

A fentiekből is kitűnik, hogy a kisebbségi jogállás önálló, és nem szükségképpen része az állampolgári státusnak, továbbá az arra épülő uniós polgárjognak. Nehezíti a tisztán látást, hogy a hazai jogfejlődés új állomása lesz a nemzeti és etnikai kisebbségi törvény, a kisebbségi választási rendszer és az állampolgári státus szinte egyidejű módosítása. Az államszervezeti rendszer érintetlenül hagyása mellett, az alapjogok és státuszjogok bővülésnek, miközben megtörténik a közösségi jogok és a hazai jog összeillesztése. Követjük tehát a korábbi tagállamok útját: nem lesznek államszervezeti következmények sem az Unió alkotmányozása, sem a magyar közjog változásai révén, ugyanakkor az állampolgári, uniós polgári és nemzeti kisebbségi státuszjogok konvergenciája következik be. Miért mondhatjuk ezt?

Az autochton kisebbségek esetében az 1993-ban elfogadott nemzeti és etnikai kisebbségekről szóló törvény előfeltételként szabta a magyar állampolgárság meglétét a kisebbségi jogok élvezéséhez. Más országokhoz hasonlóan, ezt a megközelítést kikezdi a nemzetközi vándorlás és az integráció, hiszen a bevándorlók, vendégmunkások, a család-egyesítéssel érkező külföldiek kulturális autonómiája nem köthető az állampolgári státushoz, éppen a társadalmi beágyazódás előfeltételeként és a kirekesztés megelőzése érdekében. A törvény 2004 tavaszán benyújtott átfogó reformja a kisebbségi jogokba befogadhatók körét szélesíti: a törvény személyi hatálya kiterjedne a magukat kisebbségnek tekintő magyar állampolgárokon kívül, a bevándorló, letelepedő, menekült külföldiekre (harmadik állam polgáira), továbbá az itt lakóhelyet létesítő EGT polgárokra (uniós polgárok, továbbá az Európai Gazdasági Térség egyéb részes államának – Liechtenstein, Norvégia, Izland – polgáira is).

A tervezett módosítás az eddigi történeti kisebbségek fogalmát és az állampolgári jogállást tartalmi szempontból sem hagyja érintetlenül. Az EGT polgárok, a letelepedett, bevándorolt, esetleg menekült külföldiek is – ha a száz éve honos magyarországi kisebbségi csoporthoz tartoznak – élvezhetik a kulturális autonómiát. Ennek a közösségi jogból nem következő, azaz a hazai törvényalkotó nagyvonalúságának néhány következményét érdemes összefoglalni:

- megszűnik az állampolgári státus kizárólagos részének lenni a kisebbségi jogállás;
- ez precedens lehet a többi, állampolgárság meglétére épülő jog kiterjesztése számára. Nem lehet hasonló, újabb jogigények esetén külső elvárásokra, az állampolgári jogállás belső összefüggéseire hivatkozni, hiszen szuverén jogalkotói döntés alapján került sor jogkiterjesztésre;
- bizonyos fokig háttérbe szorulhat a hazai kisebbségi elit, mert versenytrássa válhatnak a betelepülő, ide költöző, nyelvilag és társadalmi tapasztalatokban is a hazai ki-

sebbségektől eltérő, az anyaországban szocializálódott kisebbségi csoporttagok, esetleg erőteljesebb (kisebbségi önkormányzati, intézményi) vezetői ambíciók révén is;

- növekedhet a kisebbségi intézményi, kulturális, média szolgáltatások iránti igény, továbbá bővíülhet egyes kisebbségi jogokat érvényesítők köre, különösen a közéleti, hatósági nyelvhasználat, az anyanyelvi és anyanyelvű oktatás terén;
- pótlólagos forrást jelenthetnek az anyanyelvi és anyanyelvű kisebbségi oktatás (pl. hiányzó szaktanárok, szaknyelvi fordítók pótlása), kultúra képviselői körében a nyelvországából érkező külföldiek;
- a magyarországi kisebbségek önképét, identitását formálhatják a jövevények, például nyelvtudásuk, nyelvhasználatuk, nyelvi kompetenciájuk eltérései révén;
- megnövekedhet az új kisebbségi csoportok elismerése iránti igény (pl. orosz, kínai kisebbség), és homogénebb lakóhelyi, generációs vagy egyéb csoportösszetétel esetén felmerülhet a gettósodás, a zárttá válás, az alacsonyabb fokban beilleszkedés veszélye körükben.

Jogilag is reagálni kellene arra, miként ismerhető el újabb kisebbség. Ugyanis a hatályos rendelkezések szerint ezer magyar választópolgár írásos kezdeményezése kell ehhez, ám a jogalanyok szélesebb körére kellene e lehetőséget kiterjeszteni. Ha mégsem így lenne, akkor óhatatlanul kétszintűvé válik a kisebbségi jogállás, mert

- (a) egyes külföldiek is csatlakozhatnak a mai nemzeti és etnikai csoportokhoz, azaz a tizenhárom kisebbséghez,
- (b) csak a hazai választópolgárok kapnak jogot arra, hogy új kisebbségként, ezer aláírást összegyűjtve az országgyűlés elismerje őket. Ez azt az üzenetet hordozza, hogy csak a teljes mértékben a magyar társadalomba beilleszkedett, azaz állampolgárságot nyert emberek és persze a született magyar állampolgárok privilégiuma az új kisebbségi státus elismerése.

A most vitatott kettős állampolgárság kérdése bárhogyan is alakul, az uniós polgárjog, a kisebbségi jogállás kibővítése és a magyar állampolgárság jogrétegei mindenképpen egymásra halmozódnak, és izgalmas feladat lesz e viszony tisztázása. Nem könnyíti, hanem nehezíti e tisztázást a határon túli magyarok státustörvényének legutóbbi módosítása, miközben Szlovákiában, Szlovéniában a magyarok is uniós polgárrá válnak.

A helyzet bonyolultságát a napi hírek egymás mellé állításával lehet illusztrálni. Egyik napilapunk április 8-i számában egyszerre olvashatjuk a következő híreket. Az ENSZ főtitkára figyelmeztetett a ruandai népirtás tizedik évfordulóján, hogy soha többé nem ismétlődhet meg a nyolcszázézer tuszi és hutu halálát jelentő tragédia, miközben Szudánban etnikai tisztogatások miatt humanitárius válság van kibontakozóban, akár külső katonai beavatkozásra is szükség lehet. A Vajdaságban megfélemlítő akciók folynak a magyarok ellen, a koszovói szerbeket március derekán ért támadások óta egymást érik a kisebbséggellenes atrocitások. Akadnak ott magyargyűlölő falfirkák, cigányellenes büntetőexpedíciók és albán üzletek kirakatai elleni támadások. A magyar külügyminiszter Kostunica segítségét kérte, és a szerb kormány mindent megtesz, hogy megállítsa az erőszak továbbterjedését a Vajdaságban, és lecsillapítsa az indulatokat. Végel László karcolatában beszámol arról, hogy Rózsika azért vesztette el elsőként az újvidéki textilüzemben az állását a leépítéskor, mert a főnök szerint a magyar igazolványával Magyarországon úgyszólván munkát, míg a többieknek ilyen pártfogásban nem lesz részük. Rózsika így maradék pénzéből buszra ült, és barátok segítségével kap is egy tanyán kosztot, szál-

lást és napi 10–12 órás kemény munkát – illegálisan. A gazda kifizeti kéthavi munkájáért a kialakított 50 ezer forintot, de mert vége a paprikaszезonnak, nem tud neki több munkát adni, és búcsúzáskor egy kokárdát nyom a kezébe, elvégre magyarok vagyunk. ... Hazautazott, és Újvidéken kifizette az albérleti díját, amit a háziasszonya nagy sóhajtvá vett át, irigykedve Rózsikára, amiért szép utazásban volt része, sok élményben Magyarországon. Lám, milyen jó most magyarnak lenni. Ő közben a zsebében kotorászott, hogy a megmaradt 20 eurót, a kokárdát és magyar igazolványát magában megsirassa. Végül Tamás Pál szociológus azon töpreng, milyen nagy szükség lenne a fiatal, más kulturális hátterű, dolgozni kész bevándorlókra, akiknek beilleszkedését az EU kialakuló migrációs politikája nyomán nekünk is elő kell segíteni, azaz Magyarország európai és a magyarországi integráció, kéz a kézben kell járjon. Vajon hogyan illeszkedik ehhez a magyar külpolitika kisebbségi politikája és a multikulturalizmus hazai megítélése?

Mindent egybevetve, az Unióra nem lehet ráfogni, hogy beleszól a tagállamok kisebbségi szabályozásába és intézményeinek fejlesztésébe, netán államszervezeti megoldásaik átfarmálásába. Ugyanakkor a nemzeti és etnikai kisebbségek nyelvének, kultúrájának és jogi védelmének alapvetően az antidiszkriminációs közösségi jog és az uniós polgárjog révén tud hozzájárulni, esetleg az emberi jogokért aggódva a külkapcsolatok alakításával és a további bővítés megfontolásával. A többi tehát rajtunk múlik.