AZ ORSZÁGGYŰLÉS KÖNYVTÁRA | HÁZI KÖNYVTÁR

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok 2014

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN | Díjnyertes pályázatok | 2014

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok

2014

▪ *Navracsics Tibor oktatásért, kultúráért, ifjúságpolitikáért és sportért felelős uniós biztos és Kövér László, az Országgyűlés elnöke a pályázat díjazottjaival*

MAGYARORSZÁG ÉS A KÖZÉP-EURÓPAI TÉRSÉG AZ EURÓPAI UNIÓBAN

Díjnyertes pályázatok

2014

Szerkesztette | Dr. TAMÁS CSABA GERGELY

Kiadja az Országgyűlés Hivatala
Budapest, 2016

© Országgyűlés Hivatala, 2016

A kiadásért felel | *Dr. Bárány Tibor,*
az Országgyűlés Hivatalának törvényhozási főigazgató-helyettese

Korrektor | *Thész Dóra*
Technikai szerkesztő | *Kálmánné Páble Erika*
Tervezés, tördelés | *Környei Anikó*
A díjkiosztó ünnepség fényképésze | *Pető Zsuzsa*

ISBN 978-963-9848-93-1
ISSN 1787-4777

TARTALOM

DÍJNYERTES PÁLYÁZATOK 2014

I. helyezett

VÁRADI KRISZTINA | Az Európai Unió Közös Agrárpolitikája; jelenlegi helyzete és várható fejlődési irányai a 2014–2020 közötti pénzügyi kerettel összefüggésben [7]

II. helyezett

TÁRNOK BALÁZS | Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira [37]

III. helyezett

VULCZ LILLA | A Fejlesztés 2015-ös Európai Éve. A Millenniumi Fejlesztési Célok hatása az Európai Unió fejlesztéspolitikájának alakulására [85]

Különdíjasok

BÓKAY DÓRA | Marad a szokásos, jól bevált gyógyszer, a kormányköziség? [119]

VARGA IMOLA VIRÁG | Az egységes piac hatása Közép-Európában – Empirikus elemzés a gravitációs modell segítségével [143]

DÍJAZOTTAK BEMUTATÁSA [187]

ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS [189]

TÁRNOK BALÁZS

Az őshonos nemzeti közösségek helyzetének védelme és előmozdításának lehetőségei az Európai Unióban, különös tekintettel a szlovákiai magyarság és az európai kisebbségek nyelvhasználati jogaira

1. BEVEZETÉS [39]
1.1. Témaválasztás [39]
1.2. Fogalmi alapvetés [42]
2. KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN [43]
2.1. Az uniós kisebbségvédelem fejlődésének történeti áttekintése [43]
2.2. A nemzeti kisebbségeket érintő uniós jog [44]
2.2.1. *EUSZ 2. és 7. cikk* [44]
2.2.2. *Alapjogvédelem az EU-ban: az EUSZ 6. cikk és az Alapjogi Charta* [47]
2.2.3. *A diszkrimináció tilalma* [50]
2.2.4. *Európai polgári kezdeményezés* [52]
2.3. Az Európai Alapjogi Ügynökség [54]
2.4. Az európai ombudsman [56]
3. NYELVI JOGOK SZLOVÁKIÁBAN [57]
3.1. A nyelvi jogok története Szlovákiában [57]
3.2. A nyelvhasználatot szabályozó szlovák jogszabályok [59]
3.3. Hivatali nyelvhasználat, közokiratok [61]
3.4. Községek, intézmények nevei, kétnyelvű feliratok [63]
3.5. Büntetések [63]
3.6. A szabályozás buktatói, valamint a nyelvhasználat a gyakorlatban [64]

4. A NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK JOGGYAKORLATÁBAN [65]
   4.1. Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció a tagállam szintjén [66]
   4.2. Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció az Unió szintjén [68]
   4.3. Jövőkép a luxemburgi esetjogban [70]
5. NYELVI JOGOK A SZLOVÁKIAI JOGGYAKORLATBAN [71]
   A médiaszabályozás és a Pereszlényi-ügy [71]
6. JAVASLATOK: KIUTAK ÉS LEHETŐSÉGEK AZ EURÓPAI UNIÓN BELÜL A KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS NYELVI JOGOK TEKINTETÉBEN [73]
   6.1. Az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi normáinak átültetése [74]
   6.2. A fogalmak tisztázása [75]
   6.3. Mit tehet Magyarország és a szlovákiai magyarok? [76]
7. KONKLÚZIÓ [77]
8. IRODALOMJEGYZÉK [80]

1. | BEVEZETÉS[1]

1.1. | Témaválasztás

Az Európai Unión belüli jogvédelmet illetően köztudott, hogy ezeken a területeken vagy nincs hagyománya a kisebbségvédelemnek, vagy azok nem számítanak kellőképp erős jogi eszközöknek. Az Európai Unió egyes szerveinek eljárásában megfelelő tartalmú dokumentumok születtek, *soft law* jellegük miatt azonban nem számítanak ténylegesen jogvédelmi eszköznek, leginkább politikai jelentőséggel bírnak. Éppen ezért a jelen jogi keretek között korlátozottan lehet téma a kisebbségvédelem, ugyanis ez a terület nem tartozik az uniós acquis hatálya alá, így jelenleg megfelelő jogi kötőerővel rendelkező európai uniós dokumentumok elfogadása életszerűtlennek tűnik. Vannak ugyanakkor olyan jogszabályhelyek és intézmények az uniós jogban, amiket fel lehet használni a nemzeti kisebbségek védelmére. Ezenfelül az Európai Unió Bíróságának jogértelmező gyakorlata tartalommal töltheti meg a jövőben azon jogszabályhelyeket, amiket jelenleg megfelelő értelmezés hiányában még nem lehet felhívni a kisebbségek védelmére.

Véleményem szerint a kisebbségben élő nemzeti közösségek jogvédelméhez akkor is ragaszkodnunk kell, ha ennek nincsenek meg a pozitív jogi alapjai.[2] Azt gondolom, hogy az európai politizálás jövője az európai szervekben, azon belül is az Európai Unióban rejlik, amihez annak ellenére is ragaszkodnunk kell, hogy ma a jogi és politikai környezet nem feltétlenül alkalmas a nemzeti kisebbségek közvetlen jogvédelmére. Sajátos lehetőséget nyújt a formálódó Európai Unió egy

1 Jelen dolgozat „Kisebbségvédelem az Európai Unióban" címmel nyert nevezést 2014. november 3-án a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Kara által szervezett Tudományos Diákköri Konferencián a 2015. március 31. és április 2. között megrendezésre kerülő XXXII. Országos Tudományos Diákköri Konferenciára, megegyező tartalommal került feltöltésre annak rendszerébe 2014. december 2-án, valamint került bemutatásra az Állam- és Jogtudományi Szekció Európai Jogi Tagozatában 2015. április 1-jén. Jelen dolgozat részét képezi a szerző által a Pázmány Péter Katolikus Egyetem Jog- és Államtudományi Karán 2015. március 24-én iktatott „Az őshonos nemzeti kisebbségek védelme az Európai Unióban" című diplomamunkájának.

2 Lásd Flachbart Ernő gondolatait a System des internationalen Minderheitenrechtes előszavában: „szerző hangsúlyozza [...] távol áll tőle, hogy a pozitivista elmélet követője volna. Sokkal inkább meg van győződve arról, hogy a jogtudomány azt a magas rangot, amelyet még a XVIII. században, a természetjog tanának korszakában élvezett, csak úgy szerezheti vissza, ha nem elégszik meg a jogalkotó tolmácsának szerepével, hanem ezenfelül azt a célt tűzi ki, hogy a jogrendet az erkölcsi normákhoz, a társadalom igényeihez és a népek jogérzetéhez igazítsa."

nemzetállamok érdekein felüli európai jogérvényesítésben és jogfejlesztésben. Az Unió elismeri ugyan a nemzeti, etnikai kisebbségek létét, de mind szervezeti működésében, mind jogalkotásában jelenleg alkalmatlan arra, hogy közvetlenül felvállalja a kisebbségi identitás megőrzését szolgáló jogok védelmét. Ennek ellenére is vannak azonban olyan apróbb jogi lehetőségek, amelyeket érdemes lenne a kisebbségeknek kedvező módon használni.[3] Többen a kisebbségekkel szembeni pozitív diszkrimináció legitimitását is megkérdőjelezik, elvitatják a többletjogok szükségességét és a kisebbségek kollektív jogait, mondván a többségi társadalomban kisebbségiként élni nem olyan súlyos hátrány, amelyet a jognak kompenzálnia kellene. Kardos Gábor szerint a „politikai demokrácia alapvető elve a többség hatalma, a kisebbséget a többség permanens ellenszenvével, azaz a többség kisebbségellenes összeesküvésével szemben csupán kifejezett garanciák védhetik meg."[4] Szükséges tehát a többletjogok biztosítása a kisebbségek, azon belül is a nemzeti kisebbségek számára, mint ahogy ez látható lesz a későbbiekben, például a szlovák nyelvhasználati jogok elemzése során.[5]

Az Európai Uniónak a kisebbségvédelem területén nincs hatásköre, ennek ellenére egyfajta „látens kisebbségvédelmi rendszer" érzékelhető az Unión belül is, amely hatásukban, közvetett módon felhasználható a nemzeti kisebbségek védelmére. Ennek a rendszernek egy ilyen szignifikáns témaköre a nyelvhasználati jogok kérdése. A közösségi dokumentumok a kisebbségek támogatása helyett a regionális vagy kisebbségi nyelvek és kultúrák támogatásáról szólnak. A védett érték nem a kisebbségi jogok – hiszen némelyik tagállamban ezek nem is léteznek –, hanem a kisebbségi nyelvek, mint az európai kulturális örökség részei.[6] Így tehát a nemzeti kisebbségek nyelvhasználati jogai jelentik azt az eszközt, amibe az európai uniós kisebbségvédelmi rendszerben leginkább bele tudunk kapaszkodni. Ezt erősíti, hogy a nyelvhasználathoz való jog alapjogi jelleget nyert a 90-es években szárnyra kapott nemzetközi standardok kialakulása folytán.[7]

Európa egy kulturálisan, történelmileg, ebből kifolyólag pedig nyelvileg is rendkívül színes kontinens, a több száz év alatt kialakult, és többször nagymértékben

3 Vizi Balázs: Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek. 2013, Budapest, L'Harmattan Kiadó, 56. o.

4 Kardos Gábor: Kisebbségek: konfliktusok és garanciák. 2007, Budapest: Gondolat Kiadó, 121. o.

5 Vö. Fiala-Butora János gondolatai a dél-szlovákiai „megengedő kétnyelvűséggel" kapcsolatban.

6 Kardos, i. m. 124. o.

7 Ernszt Ildikó: Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2006/2, 23. o.

változó határok olyan helyzetet eredményeztek, hogy ma Európában rendkívül magas a nemzeti kisebbségben élő személyek száma. A kontinens több mint 10%-a él nemzeti kisebbségben hazájában, ami mintegy 75 millió főt tesz ki.[8] „A nyelv, amellett, hogy egy közlési eszköz, kulturális közeget is teremt; az emberek gondolatainak, hagyományainak és identitásának kifejezési eszköze. A közösség érzését gyakran a közös nyelv adja meg, amely a közösség önmagáról való tudásának is kifejezője. A nemzeti kultúra generációk közötti átadásában is kiemelkedő szerepet játszik a nyelv."[9] A nyelv identitásmegőrző szerepét több európai kutató is kihangsúlyozza: Bertrand Wagenbaur szerint „a nyelvi sokszínűség Európa kulturális identitásának valódi megtestesítője",[10] Yannic Yvon szerint pedig „a nyelvi sokszínűség adja Európa identitásának lényegét."[11] Ezért is kiemelkedően fontos, hogy a nyelvi jogok tekintetében fejlődjön az Unió, mindamellett, hogy ez a kisebbségvédelem azon vetülete, ami a leginkább megfogható. Mindemellett pedig a nyelvi jogok az európai sokszínűség fokmérői lehetnek. Weisgerber párhuzamot von a *cuius regio eius lingua* elvével együtt járó erőszak és a *cuius regio eius religio* elvéhez fűződő történelmi hányattatások között. Szerinte a „nyelvi jogokat akár az európai eszme érettsége egyik megmérettetésének is tekinthetjük."[12]

A nemzeti kisebbségek jogvédelmére több lehetséges módszert ismerünk. A hazai és az anyaország közbenjárásával történő jogérvényesítés mellett a nemzeti kisebbségek védelmének egy lehetséges módja – ami e munka lényegét is alkotja – az európai szervek útján való jogérvényesítés és jogalkotás. Az Európa Tanács dokumentumai kötelező erejűek ugyan, de nincs megfelelő szankciós rendszer, így végrehajtásuk nincs megfelelően biztosítva. Ezek a dokumentumok az eddigiekben is meghatározó súllyal bírtak, azonban egy esetleges Európai Unión belül elfogadott, minden tagország számára kötelező erővel bíró, annak végrehajtását is biztosító joganyag lehetne az eszköz, amely tényleges megoldást jelenthetne az egyes európai kisebbségek problémáira. Az Európai Unió egy *sui generis* jogintézmény, ugyanakkor a nemzetközi közösség szerve egyben, amely sajátos entitása által különösen

8 JUHÁSZ Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek, in: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk.): Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai. 2012, Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó, 45. o.

9 VIZI, i. m. 75. o.

10 WÄGENBAUR, Bertrand: Die Erweiterung der Union zwischen Sprachenvielfalt und Sprachlosigkeit. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2003. 705. o.

11 YVON, Yannic: Sprachenvielfalt und europäische Einheit: Zur Reform des Sprachenregimes der Europäischen Union. 2003, Europarecht, 681. o.

12 WEISGERBER, Leo: Sprachenrecht und europäische Einheit. 1959, Westdeutscher Verlag, Köln, 9. o.

alkalmas lehet a kisebbségi jogok védelmére.[13] Így bár egy ilyen dokumentum jelenlegi – és közeljövőbeli elfogadását – gyakorlatilag kizárhatjuk, az európai integráció tartogathat még meglepetéseket, így a jelenleg rendelkezésre álló jogi eszközök mellett egy ilyen egyezmény elméleti megközelítésével is foglalkozni fogok.

1.2. | Fogalmi alapvetés

E munkában a kisebbségvédelem tekintetében azon nemzeti közösségek értendők, amelyek egy adott országban a többségi nemzethez viszonyítva kisebbségben élnek, azon belül is leginkább az olyan őshonos nemzeti kisebbségek, mint a szlovákiai magyar közösség. A munkának nem célja az egyéb kisebbségek jogi helyzetének ismertetése. A nemzeti kisebbségeknek még nem alakult ki kellőképpen erős és meghatározó definíciója,[14] de többen próbálkoztak ennek meghatározásával. Az egyik legismertebb meghatározás Andrea Capotorti nevéhez köthető: „Kisebbség az a csoport, amely számát tekintve kisebb, mint az állam lakosságának többi része, nincs domináns helyzetben, és amelynek tagjai olyan etnikai, vallási vagy nyelvi sajátosságokkal rendelkeznek, amelyek megkülönböztetik őket a lakosság többi részeinek a sajátosságaitól és összeköti őket a kultúrájuk, hagyományaik, vallásuk és nyelvük megőrzésére irányuló szolidaritás érzése."[15]

A kisebbség mellett egy másik fontos meghatározása ezen értekezésnek a kisebbségi nyelv definíciója.[16] Ennek pontos meghatározásával kapcsolatban még szintén nem sikerült egyezségre jutnia sem az európai, sem a nemzetközi közösségnek, az EBLUL (European Bureau for Lesser Used Languages) definíciója irányadónak tűnik: „a kisebbségi nyelv az a nyelv, amely struktúrájában, hangzásában, szókincsében, jellemzőiben, történetében különbözik az állam domináns nyelvétől, egy meghatározott területen, kisszámú ember beszéli."[17] Bár ezen meghatározások korántsem pontosak, azért sem alakulhatott ki egy széles körben elfogadott meghatározás, mivel a legtöbb országban mást-mást jelent a kisebbség a sajátos demo-

13 Ahmed, Tawhida: The Impact of the EU Law on Minority Rights. 2011, Oregon: Hart Publishing, Oxford and Portland, 8–9. o.

14 Vö. Gál Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei, in: Tabajdi Csaba (szerk.): Pro Minoritate Europae. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. 2009, Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft., 63–64. o.

15 Kovács Péter: A nemzetközi jog és kisebbségvédelem. 1996, Budapest: Osiris Kiadó, 27. o.

16 Ahmed, i. m. 20–26. o., 146–150. o.

17 Shuibhne, Niamh Nic: EC law and minority language policy: Culture, citizenship and fundamental rights. 2002, Kluwer Law International, New York, 49. o.

gráfiai jellemzők és alkotmányjogi kategóriák miatt.[18] A diplomáciában uralkodó felfogás, hogy az angol és francia nyelvben a nemzet az állammal egyjelentésű, így a megkülönböztetés azt fejezi ki, hogy a nemzeti kisebbségeknek van anyaállamuk, míg az etnikai kisebbségeknek nincs. Utal arra, hogy egy másik értelmezés szerint a nemzeti kisebbségek nagy létszámú, az etnikai kisebbségek pedig kisebb létszámú közösségekre utalnak.[19]

2. | KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓBAN

2.1. | Az uniós kisebbségvédelem fejlődésének történeti áttekintése

Gabriel N. Toggenburg három történeti korszakot különböztet meg[20] az Európai Unió kisebbségpolitikájában:[21] egyrészt az idealista korszakot, amelyre az Európai Parlament *soft law* jellegű állásfoglalásai jellemzők, amelyeket konkrét hatásköri felhatalmazás nélkül hoztak; másrészt a bővítés korszakát, amelyet leginkább a koppenhágai kritériumok határoznak meg; harmadrészt a kisebbségvédelem az Unió belső politikájában való megjelenésének időszakát.

Az Európai Parlament elé került jelentések nem tudtak átütő sikereket elérni a kisebbségvédelem terén, azonban politikailag és az EU legitimációja tekintetében véleményem szerint meghatározó jelentőséggel bírnak. Az EP az európai népképviselet közvetlen szerve, amely az EU szervei közül egyedüliként rendelkezik a közvetlen legitimációval, szemben a másik társjogalkotó szervvel, az Európai Unió Tanácsával, amely egy nem választott, hanem a tagállamok miniszteri szintű képviselőiből álló testület. Az Unió „demokrácia-deficitjeként"[22, 23] ismert jelenség figyelembevételével tehát megállapíthatjuk, hogy az európai nép közvetlen képviselői

18 A tagállamok között sem tisztázott, ki mit ért saját kisebbség alatt. Franciaország, Németország a kisebbségi jogokat a bevándorlói jogokkal azonosítja. Görögország még a kisebbség létét sem ismeri el. – Juhász, i. m. 52. o.

19 Kardos, i. m. 122. o.

20 Toggenburg, Gabriel N.: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban, in: Tabajdi (szerk.) i. m.

21 Vö. Vizi, i. m. 27–31. o.

22 Szabó Marcel, Láncos Petra Lea és Gyeney Laura: Az Európai Unió jogi fundamentumai. 2013, Budapest: Szent István Társulat, 126. o.

23 Majone, Giandomenico: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. European Law Journal, Vol. 4, No. 1, 1998.

évtizedeken keresztül, folyamatosan kiálltak a kisebbségi jogok bővítése mellett, azonban ez uniós joggá nem tudott válni az egyhangúságot megkövetelő tanácsi jogalkotás miatt, ahol ezek a kezdeményezések rendre elbuktak. Az adhat politikai és érvelésbeli tőkét, hogy az EU legitim népképviseleti szerve a fent bemutatott ajánlásokban kiállt e jogok mellett. Véleményem szerint a jövőbeli kisebbségi jogok mellett való érvelések során ki kell domborítani ezen jelentések súlyát, utalva a népképviseletei legitimációra.

A bővítés[24] korszaka a keleti bővítés perspektívájával indult a 90-es évek elején, amelynek eredményeként fogadták el a koppenhágai kritériumokat, amelyek előírták a „*kisebbségek tiszteletét és védelmét*" is. Toggenburg szerint ez a bővítési perspektíva hívta életre az Európai Unió markánsabb „kisebbségpolitikáját", amit nagyban befolyásoltak a balkáni konfliktus eseményei. A nyugati országok attól tartottak, hogy az új tagállamok területén élő nagyszámú kisebbségek és a többségi népcsoportok közötti feszültségek az EU-n belülre kerülnek.[25] Az Amszterdami Szerződés a kritériumokat az elsődleges jog szintjére emelte, a kisebbségvédelem kivételével. A tagállamok ugyanis nem voltak hajlandók arra, hogy jogilag kötelező erejűvé tegyék a kisebbségvédelmi feltételeket, így megakadályozva az Unió belső kisebbségvédelmi dimenziójának kialakulását, és egyben megalkotva a „kettős mérce" problémakörét. A koppenhágai kritériumok erős, de csak politikai kötelezettségvállalásnak tekinthetőek.[26] Ennek legfőbb következménye, hogy világos jogi dimenzió nélküli politikai kötelezettség maradt a kisebbségek védelme.[27]

2.2. | A nemzeti kisebbségeket érintő uniós jog

2.2.1. *EUSZ 2. és 7. cikk*

A Lisszaboni Szerződéssel módosult az EUSZ 2. cikke. Ennek eredményként először jelenik meg az alapító szerződésben a „kisebbségek" kifejezés, amikor az EUSZ 2. cikke a „kisebbséghez tartozó személyek jogait" említi. A kifejezés óvatos megfogalmazása következtében nem értelmezhető kollektív jogként, és nem is ismeri el a kisebbségi csoportokat,[28] annak ellenére, hogy a koppenhágai kritériumok

24 Vö. Vizi, i. m. 31–37. o.
25 Toggenburg, i. m. 96–97. o.
26 Ódor Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Lisszabon után. Pro Minoritate folyóirat, 2013 ősz, 7. o.
27 Toggenburg, i. m. 98. o.
28 Vizi, i. m. 46. o.

egyértelműen ezen jogok kollektív gyakorlását fogalmazzák meg elvárásként.[29] Egyértelmű eligazítást a Bíróság értelmezése adhat. Vizi szerint[30] e formula alkalmazásának célja, hogy az uniós jogban is elismerjék az emberi jogok részeként az egyén csoportidentitáshoz való jogát. Ez azonban továbbra sem teremt új jogalkotási hatáskört, nem ad kollektív jogokat.

A „kisebbséghez tartozó személyek jogai" megfogalmazás részben magyar siker eredménye. Az Alkotmányszerződés szövegezése során a Konvent magyar tagjai a „kettős mérce" megszüntetését javasolták: a nemzeti kisebbségek jogainak védelme úgy manifesztálódjon az alapító szerződésben, hogy a koppenhágai kritériumok számonkérhetősége is biztosított legyen a csatlakozás után. A magyar javaslat csak részben teljesült, két jelentős módosítással: a „kisebbségi jogok" helyett (ami engedett volna következtetni a kollektív jogok létére) a „kisebbséghez tartozó személyek jogai" formula került be, másrészt nem került be a „nemzeti vagy etnikai" jelző, ezzel pedig a védendő értéket az összes kisebbségre kiterjesztette. Bár az Alkotmányszerződés elbukott, megfogalmazását a Lisszaboni Szerződés átvette.

Az esetleges új hatáskör létrehozásával kapcsolatban a legfőbb probléma, hogy a kisebbségek jogai kívül esnek az EU hatályán. Az EU hatásköreit tartalmazó EUMSZ 3–6. cikkeiben ugyanis nem szerepel erre utaló rendelkezés. A kisebbséghez tartozó személyek jogainak alapértékként való feltüntetése tehát nem jelent új hatáskört. Az Unió értékei olyan általános értékek, amelyeket a tagállamok és az EU intézményei kötelesek tevékenységük során tiszteletben tartani. A tekintetben viszont adós marad a cikk, hogy kifejtse, milyen kisebbségi jogokat kell tiszteletben tartani. Ezért is nagy jelentőségűnek ígérkezik a jövőben a Bíróság jogértelmezése, ez ugyanis megfogható tartalmat adhat a cikk biztosította jogi kereteknek.

A 2. cikk rendkívül óvatos fogalmazásának oka lehet a 7. cikk rendelkezése. Ennek értelmében ugyanis a Tanács tagjainak 4/5-ös többségével és az Európai Parlament egyetértésével megállapíthatja a 2. cikkben foglalt értékek egy tagállam általi megszegésének egyértelmű veszélyét, amelynek szankciója a tagállam egyes jogainak felfüggesztése lehet, beleértve a tanácsbeli szavazati jogát. Mindemellett a Tanács rendszeresen ellenőrzi, hogy az alapértékek megsértésének okai továbbra is fennállnak-e. Ez a szankciós és/vagy prevenciós eljárás[31] arra enged következtetni, hogy az EU és a tagállamok összessége együtt figyeli a tagállamok alapérték sértéseit, és ezt a 7. cikkben foglalt eljárással szankcionálni is tudja.

29 Ódor, i. m. 7. o.
30 Vizi, i. m.
31 Czika Tihamér megfogalmazása

Ez logikailag oda vezet minket, amit Vizi Balázs is kifejt,[32] hogy ezzel gyakorlatilag megszűnt a „kettős mérce", mivel miután a koppenhágai kritériumok által a tagjelölt országok kisebbségvédelemmel kapcsolatos monitoringja megvalósul, e rendelkezések értelmében már a tagországok esetében is fennáll egy ellenőrzési mechanizmus. E súlya miatt a szankció csak rendkívül végleges helyzetekben való alkalmazása várható, a cikkben említett értékek súlyos, tömeges, szándékos és tartós kormányzati megszegése esetén.[33] A rendelkezés fő hiányossága, hogy nem ad arra lehetőséget, hogy egyéni jogsérelem esetén a cikkben foglalt értékek megsértése hivatkozható legyen. A 7. cikk hatálya ugyanakkor nem korlátozódik az uniós jog által szabályozott területekre. Ezt fejti ki a Bizottság véleménye,[34] aminek értelmében az Unió nemcsak a közös értékeknek e korlátozott területen történő megsértése esetén léphet fel, hanem az olyan területen elkövetett megsértések esetén is, amely a tagállamok autonóm cselekvési körébe tartozik.[35]

Véleményem szerint követni kellett volna a koppenhágai kritériumok által elkezdett filozófiát, ekkor lett volna igazán következetes az Unió önmagához. A Lisszaboni Szerződés[36] elfogadása előtt ugyanis a „kettős mérce" elnevezéssel megjelenő probléma lényegét az alkotta, hogy amíg az Unió megköveteli a tagjelölt országoktól a „*kisebbségek tiszteletét és védelmét*", kollektív jogként utalva ezen jogokra, addig a saját tagországaitól ezt nem követelte meg. Ha igazán következetes akart volna lenni az Unió, és valóban fel akarta volna oldani a kettős mérce problémáját, akkor nem egy ilyen részmegoldást választ, hanem a tagjelölt országok számára kijelölt követelmények útján tovább haladva ugyanazon követelményeket támasztja a régi tagállamok felé is. Ez nem történt meg, és ebben is jól látszódik a politikai kompromisszumok kisebbségi jogokat derogáló hatása. E tekintetben tehát vitatkozhatunk Vizi Balázs fenti állításával, miszerint megszűnt a kettős mérce problémája. Azzal ugyanis, hogy a koppenhágai kritériumokban kollektív jog jellegű elvárások fennállnak a tagjelölt országok felé, azonban a régi tagországok tekintetében csupán egy individuális jog jellegű érték jelenik meg, az egyenlőség elve sérül, és a kettős mérce nem oldódott fel teljes mértékben.

32 Vizi, i. m. 46. o.
33 Uo. 63. o.
34 COM (2003) 606
35 Emeli ki Czika Tihamér, uo. 101. o. – utalás a vélemény magyar nyelvű fordítására: A Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Jogok Nemzetközi Forrásai, HVG-ORAC, Budapest, 2006, 533. o.
36 A Lisszaboni Szerződésről bővebben: Maganza, Giorgio: The Lisbon Treaty: A Brief Outline. Fordham International Law Journal, Vol 31, 2007, 1603–1613. o.

2.2.2. *Alapjogvédelem*[37] *az EU-ban: az EUSZ 6. cikk és az Alapjogi Charta*

Az uralkodó emberi jogi szemlélettel nehezen egyeztethető össze azon alapelv, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek egyenlőségéhez a többséghez képest többletjogok biztosítása szükséges. Ugyanakkor az európai integrációnak már a kezdetektől küldetése volt az emberi és polgári jogok biztosítása és az emberi méltóság védelme. Már az alapító atyák is nagy jelentőséget tulajdonítottak a demokrácia, a jogállamiság és az emberi jogok diszkriminációmentes érvényesülésének.[38] Az Európai Unió eredetileg nem rendelkezett kifejezett alapjogvédelmi kötelességgel, azt a közösség az évek során saját jogrendjéből vezette le.[39] Mindezek kötelezettségek és elvek közül nagy részük a Lisszaboni Szerződéssel az EU elsődleges jogába is bekerültek.[40]

A 6. cikk (1) bekezdése értelmében az Unió elismeri az Alapjogi Chartáját, amely ugyanolyan jogi kötőerővel bír, mint a Szerződések. Ennek értelmében tehát az Alapjogi Charta elsődleges EU jogforrássá vált, viszont „a Charta rendelkezései semmilyen módon nem terjesztik ki az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit." Ezen második fordulat pedig azt jelenti, hogy ezzel az Uniónak nem keletkezik új feladata a kisebbségek védelme érdekében. A Charta 51. cikke az alkalmazási körét szabályozza: „a 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." A Charta tehát nem alkalmazható minden élethelyzetben, csak az olyan esetekben és kérdésekben, amelyek az uniós hatáskörbe tartoznak. Így tehát a tagállam eljárásában is alkalmazandó a Charta, de csak az uniós jog végrehajtása körében, annak nemzeti hatáskörben folytatott tevékenysége vonatkozásában nem. A Charta rendkívül értékes, mint az alapjogok európai katalógusa, azonban a kisebbségeket leginkább sújtó élethelyzetekre, amikor a tagállam saját eljárásában vonja meg e jogokat a nemzeti kisebbségektől, nem tud reagálni.

37 AHMED, i. m. 68–71. o.

38 SZENT-IVÁNYI István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák, in: TABAJDI (szerk.), i. m. 81. o.

39 AHMED, Tawhida – DE JESÚS BUTLER, Israel: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. European Journal of International Law, 2006, Vol. 17, No. 4, 771–801. o.

40 PERNICE, Ingolf: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights, The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? 2008, Springer Wien New York

A 21. cikkben a megkülönböztetés tilalma kerül lefektetésre: „Tilos minden megkülönböztetés, így különösen a [...] nyelv, [...] *nemzeti kisebbséghez tartozás*, [...] alapján történő megkülönböztetés." A 22. cikk értelmében pedig „az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget." A 21. cikk jelentősége, hogy először került bele az elsődleges uniós joganyagba a kisebbségek védelmének pontosított változata, a nemzeti kisebbséghez tartozás, valamint a nyelvi alapú diszkrimináció tilalma. Az igazán nagy jelentősége ennek a cikknek abban lehet, ha majd a Bíróság értelmezi a „nemzeti kisebbség" fogalmát. Vizi Balázs szerint ennek során külső forrásokra kell majd támaszkodnia, mint az Európa Tanács (ET) Keretegyezménye.[41]

Az EUSZ 6. cikkének (2) bekezdése értelmében az Unió csatlakozik az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez, ami viszont nem érinti az Uniónak a Szerződésekben meghatározott hatásköreit. Az alapjogvédelem tekintetében eddig is voltak átfedések a luxemburgi és a strasbourgi bíróság esetjoga között,[42] amely összefonódás folyamatosan erősebbé vált az esetjog fejlődésével.[43] Ezen célkitűzés értelmében a jövőben bármely uniós aktust a strasbourgi székhelyű Emberi Jogok Európai Bírósága (EJEB) elé lehetne terjeszteni, az pedig értékelheti, hogy az adott norma megfelel-e az általa vallott elveknek.[44] Ezenfelül viszont arra vonatkozóan vannak különböző meglátások, hogy a jövőben a két bíróság közti kapcsolat hogy is fog alakulni.[45] Juhász Hajnalka szerint ennek következményeként az Európai Unió Bíróságának esetjoga az EJEB esetjogához fog közelíteni, ami hosszú távon a magyar nemzetpolitika céljait szolgálhatja.[46] A csatlakozás ugyanakkor nem érinti az Uniónak a Szerződésekben már meghatározott hatásköreit, így ez sem keletkeztet új uniós feladatot vagy jogosultságot a kisebbségek védelmére. A csatlakozással azonban az Unió kötelezettséget vállal, hiszen a magánszemélyek számára legalább az lehetővé válik, hogy közvetlenül az uniót idézzék az EJEB elé az egyezmény tiszteletben tartásának elmulasztásáért, ha már ezt a tagállamokkal kapcsolatban nem tehetik meg.[47]

41 Vizi, i. m. 68. o.

42 Canor, Iris: Primus Inter Pares. Who Is The Ultimate Guardian Of Fundamental Rights In Europe? European Law Review 2000, 25/1, 3–21. o.

43 Scheeck, Laurent: The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 65, 2005, 837–885. o.

44 Szabó–Láncos–Gyeney, i. m. 129. o.

45 Lock, Tobias: The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts. The Law and Practice of International Courts and Tribunals 8, 2009, 375–398. o.

46 Juhász, i. m. 58. o.

47 Uo. 59. o.

Ezzel szemben az Európai Unió Bíróságának 2014. decemberi Emberi Jogok Európai Egyezményéhez (EJEE) való csatlakozásról szóló 2/13 sz. véleményében[48] kifejtettek szerint a Csatlakozási Megállapodás Tervezete ('CsMT') ellentétes az uniós joggal. A Bíróság aggályai az EU-s jog autonómiájára jelentett fenyegetéssel, vagy a Bíróság kizárólagos hatáskörével kapcsolatosak. A csatlakozással ugyanis az EJEE az „EU jog szerves részét képezné", így az Unió „külső ellenőrzés alá kerülne, amelynek tárgya az EJEE-ben foglalt jogok és szabadságok tiszteletben tartása".[49] A Bíróság szerint a csatlakozás ezenfelül alkalmas a tagállamok közötti kölcsönös bizalom veszélyeztetésére. A Bíróság szerint a csatlakozás azt követelné meg mindegyik tagállamtól, hogy ellenőrizze az alapvető jogok más tagállamok általi tiszteletben tartását, ezért az „alkalmas az Unió alapjául szolgáló egyensúly, valamint az uniós jog autonómiájának veszélyeztetésére". Az EUB kiemeli, hogy mivel az EJEE az EU-s jog szerves részét képezné, ez a mechanizmus jelentősen korlátozná az előzetes döntéshozatali eljárás autonómiáját és hatékonyságát. A Bíróság tehát saját pozícióját és hatásköreit tartotta szem előtt az emberi jogok védelmének kárára. A Jogászok Nemzetközi Bizottsága szerint[50] a vélemény „jelentős visszalépést jelent az emberi jogok európai védelmében".

A Bíróság megjegyezte, hogy a csatlakozásnak megfelelően az EJEB hatáskörrel rendelkezne a közös kül- és biztonságpolitikai (KKBP) intézkedések elbírálására is, amelyek az Európai Unió Bírósága felülvizsgálatán is kívül esnek, ezzel pedig „kizárólag egy Unión kívüli szervre lenne bízva az említett uniós jogi aktusoknak az EJEE-ben biztosított jogok tiszteletben tartása tekintetében való kizárólagos bírósági felülvizsgálata". Ha tehát a Bíróságnak nincs hatásköre a KKBP felett, akkor *más nemzetközi bíróságnak sem lehet*. Vagyis ha az Európai Unió Bírósága nem játszhat, akkor elveszi a focilabdát, hogy más se tudjon.[51] A vélemény értelmében a Bíróság tehát arra a nézőpontra helyezkedett, hogy a saját hatásköreinek megóvása előrevalóbb az európai emberi jogok érvényesülésénél, ezzel mélyen aláásva az alapjogvédelem EU-ban hosszú évtizedek alatt elért eredményeit.

A 6. cikk (3) bekezdése értelmében az alapvető jogok, ahogyan az Egyezményben foglaltatnak, illetőleg ahogyan a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból

48 www.curia.europa.eu

49 http://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2014-12/cp140180hu.pdf

50 http://www.icj.org/eu-court-opinion-a-major-setback-for-human-rights-in-europe/

51 Peers, Steve: The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection. EU Law Analysis. 2014. december 18. http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29

következnek az Unió általános elveiként értendőek. Ennek értelmében az Unió az emberi jogok védelme érdekében – az eddig bemutatott EUSZ 2. cikk és Alapjogi Charta mellett – támaszkodhat az EJEE-re és a tagállamok közös alkotmányos hagyományaira egyaránt. Az Európai Unió Bírósága „mindig úgy tartotta, hogy a közösségi jog alapelvei közé tartozó alapvető jogok tiszteletben tartásának biztosítása során ihletet meríthet a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiból."[52] Vizi Balázs szerint a kisebbségek jogainak a tagállamok közös alkotmányos hagyományaiként való elismerése lehetséges, annak ellenére, hogy a tagállamok a nemzeti kisebbségek elfogadásához különféleképp állnak hozzá. Ezenfelül azt is reálisnak tartja, hogy a Bíróság a kisebbségi jogok tiszteletben tartásának megítélésében az ET kisebbségvédelmi keretegyezményére támaszkodjon, ahogy azt a múltban tette az emberi jogok esetében még az egyezményhez való intézményi csatlakozás előtt.[53]

A cikk tehát tartalmaz olyan eszközöket, amelyek a jövőben felhívhatók lesznek a kisebbségek védelmére. Ehhez azonban az Európai Unió Bíróságának hathatós segítsége és közbenjárása fog kelleni, hogy értelmezésével utat nyisson e jogvédelmi eszközök tényleges felhasználásának. Az uniós jogalkotó tehát megint nem közvetlenül szabályozza a kérdést, hanem a Bíróságra hárítja annak súlyát, hogy a politikai töltettel igencsak rendelkező kérdést a jövőre nézve ítéleteivel milyen útra terel. Ez a szemlélet arra enged következtetni, hogy az EU nem akarja felvállalni a kisebbségi jogok kényes kérdését, azonban a Bíróság értelmezése ennek ellenére megoldást nyújthat. Kétséges azonban, hogy a Bíróság is mennyiben akar majd beleavatkozni egy ennyire éles ellentéteket kiváltó politikai területbe.

2.2.3. *A diszkrimináció tilalma*[54]

Az Amszterdami Szerződéssel jelent meg az uniós jogban a mai EUMSZ 19. cikke, és ezzel a diszkrimináció tilalmának jogalapja, aminek eredményeképp az etnikai kisebbségek elleni diszkrimináció tiltott, és ezzel az EU elsődleges jogának része. A cikk ugyanakkor nem szól a nemzeti kisebbségek diszkriminációjának tilalmáról, vagy a nyelvi diszkriminációról. Ezt a hiányt egészíti ki a Lisszaboni Szerződés az EUSZ 2. cikkével, illetve az Alapjogi Charta 21. cikkével. Az Alapjogi Ügynökség jelentése[55] szerint a 19. cikk az Uniónak nem biztosít arra vonatkozó

52 Vizi, i. m. 68. o.
53 Uo. 69. o.
54 Ahmed, i. m. 71–73. o.
55 Respect and Protection of persons belonging to minorities 2008–2010

hatáskört, hogy kifejezetten antidiszkriminációs intézkedéseket hozzon, ha valakit nyelvhasználata vagy nemzeti hovatartozása miatt ér hátrányos megkülönböztetés. A jelentés hangsúlyozza, hogy a nyelvhasználaton alapuló indokolatlan különbségtétel csak közvetett diszkriminációt valósíthat meg.[56]

A 19. cikk pozitív kötelezettséget ír elő arra vonatkozóan, hogy az Unió támogató intézkedéseket vezessen be az esélyegyenlőség biztosítása érdekében. Annak tisztázása ugyanakkor szükséges, hogy mit értünk „etnikai származás" alatt. Az értelmezést segítheti, hogy az EUSZ 2. cikkébe bekerült a kisebbséghez tartozó személyek joga. Ennek fényében a jövőbeli értelmezéstől is függhet, hogy milyen irányt vesz a pozitív jogalkotási kötelezettség, és az milyen tényleges eredményeket fog hozni a kisebbségek védelmében. Az etnikai származás fogalmának vizsgálatában egy új szempontot jelent az EU csatlakozása az EJEE-hez. Az Egyezmény 14. cikke a nemzeti és a nyelvi kisebbséghez tartozást is védi. Ennek ellenére a 19. cikk önmagában aligha lenne felhívható a nemzeti kisebbségek védelmére a pontatlan megfogalmazás miatt. Egy esetleges jövőbeli értelmezéstől tehető függővé a jövőbeli használhatósága, amely azonban e bizonytalan állapot miatt továbbra sem nevezhető erős jogi eszköznek.

Az EUMSZ 19. cikke alapján került elfogadásra a horizontális és vertikális hatályú faji egyenlőség irányelv,[57] amely fellép a faji vagy etnikai alapú diszkriminációval szemben a foglalkoztatás, oktatás, szociális védelem és egészségügyi hozzáférés terén. Felhívja a tagállamokat az egyenlő bánásmód érvényesülésének elősegítésére, azonban a pozitív állami intézkedések rögzítése elmaradt. Vizi Balázs szerint az irányelv az uniós jogban az etnikai kisebbségek számára elérhető legerősebb jogi eszköz.[58] Az irányelv sem definiálja ugyanakkor a „faji vagy etnikai származás" fogalmát, azonban a megfogalmazása szintén közelít az Egyezmény 14. cikkéhez, így a két jogszabály egymáshoz fűződő viszonya a jövőben szintén tisztázandó, amint hatályosul a ratifikációk befejeztével az Unió csatlakozása az Egyezményhez. Ezen értelmezésektől és tisztázásoktól leginkább azt lehet remélni, hogy hatással lesznek az Európai Unió Bíróságának esetjogára.

Az EUMSZ 10. cikke a Lisszaboni Szerződés egyik újítása, amely átfogó alkalmazási kötelezettséget ('mainstreaming') fogalmaz meg a diszkrimináció tilalma tekintetében. Eszerint az EU politikáiban és intézkedéseiben érvényesíteni kell az egyenlőség és a diszkrimináció tilalmának elvét.[59] Az Európai Uniónak ez alapján

56 Juhász, i. m. 56. o.

57 A Tanács 2000/43/EK irányelve a faji vagy etnikai származásra való tekintet nélküli egyenlő bánásmód elvének megvalósításáról

58 Vizi, i. m. 40. o.

59 Uo. 46. o.

kötelessége küzdeni a diszkrimináció ellen. A rendelkezés azonban az EUMSZ 19. cikkének felsorolását idézi, nem az Alapjogi Charta 21. cikkét, ezért a kötelesség alól kimarad a nemzeti vagy nyelvi diszkrimináció elleni küzdelem. A cikk tehát átütő siker is lehetett volna, azonban a politikai alkuk mezején az európai jogalkotók újfent kicsorbították a rendelkezés élét azzal, hogy a Charta 21. cikke helyett az EUMSZ 19. cikkét jelölték meg hivatkozásul. Véleményem szerint a logikai megalapozás is azt indokolta volna, hogy a szélesebben definiált, minél több kisebbséget átfogó megfogalmazás alapján határozzák meg e mainstreaming feladatot. A tagállamok érdekei azonban ezzel ellentétesnek bizonyultak, így újfent lett egy „fél-rendelkezés", aminek jövőbeli felhívhatósága bizonytalan.

2.2.4. *Európai polgári kezdeményezés*

Az EUSZ 11. cikke értelmében „legalább egymillió uniós polgár, akik egyben a tagállamok egy jelentős számának állampolgárai, kezdeményezheti, hogy az Európai Bizottság – hatáskörén belül – terjesszen elő megfelelő javaslatot azokban az ügyekben, amelyekben a polgárok megítélése szerint a Szerződések végrehajtásához uniós jogi aktus elfogadására van szükség."[60] Ez által az Unió polgárai közvetlenül is kezdeményezhetnek jogalkotást. A Lisszaboni Szerződés előtt is felmerült az intézmény, még az alkotmányozó konvent munkája során, az Alkotmányszerződésnek is része volt.[61] A 11. cikkhez társult egy hatályba léptető rendelet is,[62] amely pontosítja a fenti rendelkezést: az egymillió uniós polgár aláírásának legalább hét uniós tagállamból kell összegyűlnie. Az uniós jogalkotás sajátossága ugyanis, hogy sem az egyes parlamenti képviselőknek, sem pedig az Európai Parlamentnek nincs lehetősége, hogy jogszabálytervezetet nyújtson be. Ez a jog a Bizottságot illeti,[63] ami a gyakorlatban azt jelenti, hogy ha a Bizottság nem alkot jogszabálytervezetet, akkor az Európai Parlament nem tud foglalkozni egy adott kérdéssel.[64] Ezért is rendkívül fontos, hogy ezzel az új intézménnyel a polgárok közvetlenül jutnak el a Bizottsághoz, és ez által kezdeményezhetnek jogalkotást. Az első ilyen polgári kezdeményezést 2012. április 1-jétől lehet elindítani. Kikötés azonban, hogy csak

60 EUSZ 11. cikk (4) bekezdés

61 Auer, Andreas: European Citizens' Initiative. European Constitutional Law Review, 2005/1, 79–86. o.

62 Az EP és a Tanács 211/2011/EU rendelete a polgári kezdeményezésről, HL L65 2011.03.11., 1–9. o.

63 EUMSZ 289. cikk (1)

64 Szabó–Láncos–Gyeney, i. m. 122. o.

olyan területre vonatkozhat a kezdeményezés, amire a Bizottságnak hatásköre van. Így a kisebbségi jogokra hivatkozás kérdéses lehet. Gál Kinga szerint a kisebbségi jogok érvényesítésében leginkább a nyelvi jogok által lehet a legtöbbet elérni.[65] Czika Tihamér tanulmányában egy „kerülő megoldást" vél felfedezni: a polgári kezdeményezést csupán a regionális és kisebbségi nyelvek védelmére helyezését javasolja. Bár Czika elismeri, hogy a polgári kezdeményezés valószínűleg csekély sikerrel kecsegtetne, amennyiben a regionális és kisebbségi nyelveket érintően nyújtanák azt be, az valószínűleg megkapná a Bizottság zöld lámpáját.[66]

A Székely Nemzeti Tanácsban 2008 elején határozat született arra nézve, hogy a testület kezdeményez egy uniós szintű szabályozást az Európai Unióban élő, szülőföldjükön őshonos, kisebbségben élő népek és népcsoportok jogaira vonatkozóan, különös tekintettel az önrendelkezés jogára, aminek lehetőségét a polgári kezdeményezés nyitotta meg. A javasolt polgári kezdeményezés[67] – *„Kohéziós politika a régiók egyenlőségéért és a regionális kultúrák fenntarthatóságáért"* – tárgya, hogy az Unió kohéziós politikája kezelje kiemelt figyelemmel azokat a régiókat, amelyeket nemzeti, etnikai, kulturális, vallási, nyelvi sajátosságok különböztetnek meg az őket körülvevő régióktól.[68] E régiók lemaradását úgy kell megelőzni, a gazdasági, társadalmi és területi kohézió feltételeit fenntartani, hogy közben sajátosságaik ne változzanak meg. Ehhez biztosítani kell számukra a hozzáférés esélyegyenlőségét a strukturális alapokhoz, minden más EU alaphoz, forráshoz, meg kell teremteni a garanciákat sajátosságaik fenntartásához, a megfelelő gazdasági fejlődéshez, hogy az Unió átfogó, harmonikus fejlődése fenntartható legyen, és kulturális sokszínűsége is fennmaradjon.[69] Ez az út tehát a regionalizmus megragadásával próbálja áthidalni azt a problémát, amely abból fakad, hogy az Uniónak nincs hatásköre a kisebbségek védelmére. Az adott régió kulturális sokszínűségének megtartásával nagyban hozzájárulna azon nemzeti közösségek megmaradásához, akik egy adott régión belül egy tömbben élnek. Véleményem szerint a regionalizmus erősítésére szánt jogi és politikai kezdeményezések a közeljövő Európájában mindenképpen hasznosak lennének a nemzeti kisebbségek számára.

65 Polgári kezdeményezés lehet a kisebbségi nyelvi jogokért, Kossuth Rádió, 2011 március 25.

66 Czika Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után, Sapientia Tudományos periodikák, 2013, 111. o. http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf (Letöltés ideje: 2015. február 3.).

67 http://www.nemzetiregiok.eu/bovebb-tajekoztatas.php

68 A kezdeményezők jogalapként jelölik meg az EUSZ 2 és 3. cikkét, valamint az EUMSZ 153., 167., 170., 174., 176., 177. és 178. cikkét.

69 http://www.nemzetiregiok.eu/kotelezo-informaciok.php

A lényegi probléma a polgári kezdeményezéssel kapcsolatban is a hatáskörökön alapul. Ha a klasszikus demokrácia koordináta rendszerében gondolkodunk, és a közvetlen hatalomgyakorlás a nép részéről e rendszer része, akkor véleményem szerint legitim lehetne az a követelés, hogy az európai nép, közvetlenül, a hatáskörök tekintetében is jogalkotási javaslatot kezdeményezhessen. Amennyiben egy valódi népképviseleti rendszer az EU célja hosszú távon, aminek része a közvetlen hatalomgyakorlás is, véleményem szerint mindenképpen megfontolandó lenne az uniós jogalkotók részéről, hogy ehhez hasonló kezdeményezéssel az EU hatásköreivel kapcsolatban is kezdeményezhető legyen jogalkotási javaslat.

2.3. | Az Európai Alapjogi Ügynökség

2007-ben egy új intézménnyel bővült az EU alapjogvédelmének eszköztára. Az 1997 óta működő Rasszizmus és Idegengyűlölet Európai Megfigyelőközpontja helyébe lépő Alapjogi Ügynökséget 2007-ben az Európai Unió Tanácsa hozta létre[70] azzal a céllal, hogy „a Közösség és tagállamai érintett intézményeinek, szerveinek, hivatalainak és ügynökségeinek a közösségi jog végrehajtása során az alapvető jogokkal kapcsolatosan támogatást és szakértelmet biztosítson."[71]

Az alapító rendelet a 3. cikkben határozza meg a hatáskörét, amely meglehetősen korlátozott. Ennek értelmében ugyanis csak az uniós jog alkalmazásával kapcsolatos kérdésekre terjed ki a hatásköre, így együtt értelmezve a 2. cikkben meghatározott célokkal, az Ügynökség csak tanácsadással és segítségnyújtással foglalkozhat, panaszokat nem bírálhat el, egyéni ügyekben saját nevében nem járhat el, nem hozhat döntéseket, kötelező érvényű határozatokat.[72] A rendelet 5. cikke határozza meg a szerv tevékenységi területét, aminek értelmében a „Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel konzultálva elfogadja az Ügynökség többéves keretét." Az első ilyen keret a 2007–2012 közötti időszak volt, amelynek fő célterületeként a rasszizmus és intolerancia elleni küzdelem, és a hátrányos megkülönböztetés tilalma került megjelölésre.[73] Az Ügynökség-

70 A Tanács 168/2007/EK rendelete az Európai Alapjogi Ügynökség létrehozásáról – HL L 53, 2007.02.22., 2. o.

71 Alapító rendelet 2. cikk

72 Az Alapjogi Ügynökség nem „döntőbíró" – Dr. habil. Szalayné Sándor Erzsébet: Kisebbségvédelem az Európai Unióban – A Kisebbségvédelem Európában, Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megtartott nyári egyetemen elhangzott előadás, 2012. július 20., Piliscsaba

73 2008/203/EK határozat – HL 63 2008.03.07., 14–15. o.

nek munkája végzése során együtt kell működnie az Unió szerveivel, az Európa Tanáccsal és az EBESZ-szel egyaránt,[74] ami lehetőséget ad a széles körű alapjogi együttműködésben. Bár a keretprogramból az Európai Parlament állásfoglalása ellenére kimaradt a nemzeti kisebbségek védelmére szóló konkrét utalás, mégis van lehetőség arra, hogy az Ügynökség mélyrehatóbban foglalkozzon a nemzeti kisebbségek ügyével. A keretprogramon belüli éves munkaprogram meghatározásában ugyanis tág mozgástere van az ügynökségnek. Ennek megfelelően 2011-ben az EP kérésére külön jelentést[75] adott ki a kisebbségek védelméről. A jelentés nemzeti kisebbségek védelme szempontjából hátrányos eleme, hogy kisebbségfogalmába beleérti a belső uniós migránsokat is. A jelentés ugyanakkor hiánypótló, ugyanis összefoglalja az uniós jog kisebbségeket érintő rendelkezéseit, és az egyes kisebbségek problémáit. A jelentés megállapítja, hogy az uniós jog csupán kiegészítésnek tekintendő a tagállamok egyéb, kisebbségek jogait érintő nemzetközi kötelezettségvállalása mellett, amelynek feladata, hogy megkövetelje ezen jogelvek betartását az uniós jog végrehajtása során.

Az Alapjogi Ügynökség egy üde színfolt az EU alapjogvédelmi tevékenységében, amit azonban részben beárnyékol az intézmény részére biztosított gyenge jogkör és cselekvési keret. Az Alapjogi Ügynökség akkor lehetett volna igazán hatékony intézménye az uniós alapjogvédelemnek, ha olyan hatásköröket kap, amely alapján egyének fordulhatnak hozzá jogsérelmükkel, és ezen panaszokat saját hatáskörén belül eljárva bírálhatná el, felhívva akár a tagállamot a jogsértés kiküszöbölésére. Mindemellett lenne lehetősége ezen keretek között is az Ügynökségnek a nemzeti kisebbségek védelmében hasznos cselekvésekre. Azonban ennek a cselekvési tervnek a meghatározása is politikai alapon, a Tanács, a Bizottság és az EP közös döntésétől függ. A cselekvési terv politikai és nem szakmai alapon történő meghatározása beárnyékolja az Ügynökség alapjogvédelemben betöltött szerepét. Bár a ténylegesen jogvédelmi tevékenység így is megvalósulhat, e megoldás a kisebbségek jogai iránt kialakulóban lévő szempontrendszert elvi szinten ássa alá.

74 Alapító rendelet 6. cikk (2) bekezdése

75 Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010 (FRA Report) – http://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_uploads/1769-FRA-Report-Respect-protection-minorities-2011_EN.pdf

2.4. | Az európai ombudsman

Az európai ombudsman az uniós intézmények, szervek, hivatalok és ügynökségek elleni hivatali visszásságokkal kapcsolatos panaszokat vizsgálja, amelyeket az uniós polgárok, vállalkozások és szervezetek nyújtottak be. Hivatali visszásságnak számít, ha az uniós intézmények, szervek, hivatalok vagy ügynökségek nem járnak el jogszerűen, nem tartják tiszteletben a jó közigazgatás alapelveit, illetve megsértik az emberi jogokat.[76] Tevékenysége során teljes függetlenséget élvez, sem kormányoktól, sem szervezetektől nem fogad el utasítást. Az európai ombudsmant az újonnan hivatalba lépő EP választja meg, amelynek évente egyszer jelentésben számol be.[77]

Az ombudsman eljárása történhet hivatalból és bejelentés alapján. Az európai ombudsman előtti eljárás többlépcsős. Hivatali visszásság észlelése esetén a panaszosnak először az érintett féltől kell kérnie a helyzet orvoslását. Ha nem jár sikerrel, akkor tehet panaszt az európai ombudsmannál. A panasz benyújtásának határideje két év attól kezdődően, hogy a panaszos tudomást szerez az adott problémáról. Az ombudsman tájékoztatja az érintett szervet a problémáról, majd békés úton rendezi az ügyet, amennyiben nem jár sikerrel. Ha ez sem eredményes, az ombudsman ajánlásokat fogalmazhat meg az érintett szerv számára. Amennyiben ezen ajánlásokat az érintett fél nem fogadja el, az ombudsman különjelentést nyújthat be az Európai Parlamentnek az ügyben, hogy az megtehesse a szükséges politikai lépéseket.

Az európai ombudsman eljárásából bizonyos tárgykörök ki vannak zárva. Ezekben az ügyekben nem indíthat vizsgálatot az ombudsman, így az uniós tagországok nemzeti, regionális, illetve helyi hatóságai elleni panaszok (az uniós üggyel kapcsolatos panaszokat ideértve); a nemzeti bíróságok, illetve ombudsmanok tevékenysége, ugyanis az európai ombudsman nem tekinthető fellebbviteli szervnek; valamint a vállalkozások vagy magánszemélyek ellen irányuló panaszok. Az ombudsman eljárásának vannak eljárásjogi akadályai is, például ha a kérdéses ügy már bírósági eljárás tárgyát képezi. Ezen esetekben az európai ombudsman tanáccsal segíti a panaszosokat.[78]

76 Hivatali visszásságnak minősül többek között (exemplatív lista): a méltánytalanság, a diszkrimináció, a hatáskörrel való visszaélés, a tájékoztatás elmulasztása vagy megtagadása, az indokolatlan késedelem, az eljárási rend figyelmen kívül hagyása.

77 http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/ombudsman/index_hu.htm

78 Lásd még a témához: Friedery Réka: Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Doktori Értekezés, Győr, 2009 – forrás: http://www.sze.hu/~smuk/DoktoriIskola/Fokozatszerzes/Friedery/friedery.r_dissz_2009.pdf

Az európai ombudsman részben kiegészíti azokat a hiányokat, amelyek az Alapjogi Ügynökség működésével és hatáskörével kapcsolatban felmerültek, azonban ez sem tekinthető ideális jogvédelmi eszköznek a nemzeti kisebbségeket ért jogsértések miatt. Jelesül, hogy az európai ombudsmanhoz kizárólag az Unió intézményeinek hivatali visszásságaival kapcsolatban lehet fordulni, és hatásköréből ki vannak zárva a tagállamok hatóságai és bíróságai elleni panaszok. Véleményem szerint egy olyan szervet kellene létrehoznia az Európai Uniónak, amelyhez az uniós polgárokat az őket ért, tagállam által elkövetett visszásságok miatt panaszosként fordulhatnak. Egy ilyen konstrukció azonban már szélesebb körű európai együttműködést igényelne, a hatáskörök olyan mértékű átrendezést, amire jelenleg nincsenek meg a politikai keretek.

3. | NYELVI JOGOK SZLOVÁKIÁBAN

Szlovákia magyar nemzetiségű lakossága meghatározó Szlovákia és a Kárpát-medence külhoni magyarsága viszonylatában is. Az elmúlt 100 évben azonban jelentős népességfogyás következett be a magyar lakosságban. Amíg 1991-ben 567 296 fő vallotta magát magyarnak, 20 évvel később csupán 458 467 fő, ami két évtized alatt hozzávetőlegesen 108 ezer fős magyar nemzetiségű népességfogyást jelent.[79] Ehhez a nagy népességfogyáshoz véleményem szerint hozzájárult az elmúlt pár évtized következetes, a magyar nyelvű lakosság szempontjából rendkívül káros közigazgatási politikája is. A dél-szlovákiai magyar többségű sávban 432 magyar többségű település, ugyanakkor mindössze két magyar többségű járás található, valamint egyetlen olyan megye sem jött létre, ahol a magyarok aránya elérné a 40%-ot.[80]

3.1. | A nyelvi jogok története Szlovákiában

Az első Csehszlovák Köztársaságban a kisebbségi nyelvi jogok szabályozása az 1919. szeptember 10-én Saint-Germain-en-Laye-ben megkötött szerződésben lefektetett alapelvekre vezethető vissza. Az egyezmény nem a politikai érdekből konstruált

79 Fiala-Butora János: A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában, in: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk.): Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai, 2012, Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó, 144. o.

80 Szarka László: A szlovák és a magyar nyelv státusa a dél-szlovákiai kétnyelvűség gyakorlatában. Magyar Tudomány 170, 2009/11, 1335–1342. o.

„csehszlovák nyelv" koncepciójára épül, hanem határozottan megkülönbözteti a cseh és a szlovák nyelvet, s ez utóbbit kisebbségi státusszal látja el.[81] A „nem cseh nyelvű állampolgárok" kategóriájába a nyelvi kisebbség tagjai értendőek, ami pedig a kezdetektől az individuális elv alapú nyelvhasználati szabályozásra utal.[82] Az 1920-as nyelvtörvény hivatalos nyelvként már a csehszlovák nyelvet határozta meg. Ennek a törvénynek köszönhetően a szlovákiai magyarok a két világháború között aránylag széles körű nyelvi jogokkal rendelkeztek, kiterjedt volt a magyar nyelvű iskolahálózat, Dél-Szlovákiában használni lehetett a magyar nyelvet a hivatalokban és bíróságokon.[83] E nyelvi jogok a történelem viharában fokozatosan eltűntek.

Az első köztársaságban megindult kisebbségvédelmi folyamatok a totalitárius rezsimek alatt visszafordultak. A következő évtizedek még ilyen szintű megoldásokkal sem szolgáltak.[84] „Az 1945 és 1948 közötti évek a teljes jogfosztottság időszakát jelentették. Noha a kisebbségi nyelvhasználatot külön jogszabály nem szabályozta, a magyar nyelv nem csupán a hivatalokból szorult ki, de a magánéletben való használatát is üldözni kezdték: az utcán magyarul beszélőket több településen is inzultálták. Ebben az időszakban nem működhettek magyar iskolák és szervezetek, nem jelenhetett meg magyar nyelvű sajtó."[85] A Kassai Kormányprogrammal a kisebbségi nyelvhasználat teljes körű felszámolásába kezdett az új hatalom, a benesi dekrétumok pedig további jogfosztásokat hajtottak végre. Az 1948-as kommunista hatalomátvételtől kezdődött meg a szlovákiai magyarok fokozatos egyenjogúsítása. A kisebbségek azonban, mint államalkotó tényezők fel sem merültek, így ebben az időszakban a kisebbségi nyelvi jogokról aligha beszélhetünk. Az 1968. évi 144-es alkotmánytörvény egy taxatív felsorolásban rendelkezett az elismert kisebbségekről.[86] A hetvenes évektől kezdődően[87, 88] a hatalom több ízben is megkísérelte felszámolni a magyar nyelvű iskolai oktatást.

81 Flachbart Ernő: A Csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai, Pécs, Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt., 1935, 7. o.

82 Gyönyör József: Terhes örökség, Pozsony, Madách-Posonium, 1994, 84. o.

83 Simon Attila: Nyelvhasználati jogok, Szlovákiai Magyar Adatbank, http://adatbank.sk/lexikon/nyelvhasznalati-jogok/

84 Szalay Zoltán: Kisebbségi nyelvi jogok Szlovákiában az 1918–1968 közötti időszakban, in: Nyelvi jogok A kisebbségi és nyelvi jogok helyzete Szlovákiában I., Jogsegélyszolgálat 2009–2011, Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2013. 35. o.

85 Simon, i. m.

86 Ezek a magyar német, lengyel és az ukrán (ruszin) nemzeti kisebbség tagjai voltak.

87 Gerencsér Balázs: „Nyelvében él...", 2009, Budapest, Szent István Társulat, 59. o.

88 A normalizációról: Szlovákiai Magyar Adatbank, Fórum Kisebbségkutató Intézet – Simon Attila: A normalizációról, http://adatbank.sk/lexikon/normalizacio/

A rendszerváltozást követően azonnal terítékre került a nyelvhasználat jogi szabályozása, aminek eredményeképp született meg az 1990. évi nyelvtörvény, amely a gyakorlatban jelentősen szűkítette a magyar nyelvhasználat lehetőségét, s negatívan diszkriminálta a magyarokat.[89]

3.2. | A nyelvhasználatot szabályozó szlovák jogszabályok

A szlovákiai nyelvhasználatról párhuzamosan több jogszabály rendelkezik, mind közvetlenül, mind közvetve, ami kaotikussá és átláthatatlanná teszi a nyelvi jogokat. A „szabályozás általános jellemzője a töredezettség és az áttekinthetetlenség, és hatása a nyelvhasználatra leginkább közvetett: mivel a konkrét helyzetre vonatkozó tételes nyelvhasználati szabály az állampolgár számára rendkívül nehezen megismerhető, a szabályozás leginkább, mint a háttérben fenyegető tényező jelenik meg, ami önkorlátozásra és az államnyelv előnyben részesítésére sarkallja a polgárokat."[90] A szabályozás magját alkotja egyrészt az alkotmány, másrészt a nyelvhasználatot szabályozó két törvény, az 1995-ben elfogadott 270/1995. sz. törvény az államnyelv védelméről (a továbbiakban: államnyelvtörvény), illetve az 1999-ben elfogadott 184/1999.sz. törvény a kisebbségi nyelvhasználatról (a továbbiakban: kisebbségi nyelvtörvény).

A Szlovák Köztársaság Alkotmányának preambuluma ekképpen rendelkezik: „Mi, a szlovák nemzet, [...] a nemzetek természetadta önrendelkezési jogából kiindulva, együtt a Szlovák Köztársaság területén élő nemzetiségi kisebbségek és etnikai csoportok tagjaival, [...], mi tehát, a Szlovák Köztársaság polgárai képviselőink közvetítésével határozatot hoztunk az alábbi alkotmányról: [...]." Így bár a szlovák nemzet nevében, de a „nemzetiségi kisebbségekkel" együtt nyilatkoznak (később pedig már a mi, a Szlovák Köztársaság polgárai formulát használva), valamint a „nemzetek természet adta önrendelkezési jogát" is elismerik. További szimbolikus rendelkezése az alaptörvénynek a 12. cikkely (2) bekezdése, amely kifejezi az alapjogok garantálását minden ember számára nemzetiségi vagy etnikai csoporthoz való tartozására való tekintet nélkül. A 33. cikkely szerint senkinek nem válhat hátrányára a nemzetiségi kisebbséghez vagy etnikai csoporthoz való tartozás, a 34. cikkely pedig különböző jogokat biztosít a nemzetiségi kisebbséget vagy etnikai csoportot alkotó állampolgárok számára (többek között a nyelvük használatának jogát a hivatali érintkezésben). A jogalkotó szükségét érzi kiemel-

89 Simon, i. m.
90 Fiala-Butora, i. m. 145. o.

ni, hogy „ezen jogok nem vezethetnek a Szlovák Köztársaság területi egységének és szuverenitásának veszélyeztetéséhez és a többi lakosság diszkriminációjához."

Az államnyelvtörvény 2009-es módosítása nagy port kavart egész Európában. Ez a módosítás 100-tól 5000 euróig terjedő pénzbüntetés kiszabását tette lehetővé azok esetében, akik nem a szlovák nyelvet használják a törvény által meghatározott helyzetekben. Az EBESZ kisebbségügyi biztosa is kritizálta a nyelvtörvényt, később pedig a Velencei Bizottság állásfoglalást adott ki, és a törvény módosítására szólított fel. Ezt követően a kritikák hatására módosította a törvényt a Nemzeti Tanács. A kiszabható pénzbírság felső határát 2500 euróra csökkentették, és magánszemélyek kikerültek a büntethető alanyok köréből. 2011-ben a parlament ismét módosította a törvényt, így a nyelvhasználati küszöb a településenkénti 20%-ról 15%-ra csökken,[91] mindkét nyelven kiadják majd az anyakönyvi és halotti kivonatokat, a hivatalos ügyeket anyanyelven is lehet intézni.

A lényegi probléma továbbra is a törvény szellemisége, a közvetlenül és közvetetten kiváltott hatásai. Az államnyelv előnyben részesítése nem idegen a demokratikus társadalmaktól, azonban az olyan mértékű védelem, amely a fent leírt büntetéseket vonja maga után, semmi esetre sem elfogadható. Ahogy Kymlicka és Straehle megállapítja, „a legtöbb demokratikus államban elfogadott gyakorlat az, hogy a többség nyelve az államigazgatás, a hivatalok, a törvénykezés, az oktatás és még sok más egyéb 'hivatalos nyelve'. Minden állampolgár arra kényszerül, hogy az iskolában a későbbi munkájához vagy az államigazgatással való érintkezéshez szükséges nyelvi jártasságra szert tegyen. Ez a nyelvpolitika nagyon gyakran a 'hatékonyság' érvével van alátámasztva, ám egyben a kisebbség többségbe való esetleges beolvasztását is szolgálja."[92] Az államnyelvtörvény elsődlegesen az államnyelv ideológiai védelmét sugallja, így a beolvasztási szándéka e jellegzetességei miatt sokkal szembetűnöbb.

Az államnyelvtörvény kimondja, hogy a kisebbségi nyelvtörvény csak akkor alkalmazható, ha az államnyelvtörvény nem rendelkezik másként.[93] Fiala-Butora szerint ez ellentmond a *lex specialis derogat legi generali* elvének, és egyben bizonytalan jogértelmezéshez vezet.[94] Az államnyelvtörvény egy általános főszabályt állít fel a szlovák nyelv elsődlegességével kapcsolatban, amely előnyt élvez minden más nyelvvel szemben, nem csak a hivatalos érintkezésben.[95] Amíg az államnyelvtör-

91 Hatályos: 2021-től!

92 Kymlicka, Will – Straehle, Christine, Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése. Kellék, 2004, 190. o.

93 Államnyelvtörvény 1. § (4) bekezdés

94 Fiala-Butora, i. m. 145. o.

95 Államnyelvtörvény 1. § (2) bekezdés

vény az ország egész területére, minden lakosára és szélesebb körű jogviszonyokra vonatkozik, addig a kisebbségi nyelvtörvénnyel kapcsolatban ez csak meghatározott kisebbségek és községek vonatkozásában mondható el. Területi hatálya csak azokra a községekre terjed ki, ahol a kisebbségi nemzetiségű lakosság aránya eléri a 20%-ot (küszöbszabály). A legfőbb gond a küszöbbel azonban az, hogy a kisebbségek által lakott községek nagy része olyan megye területén fekszik, amelynek székhelyére nem terjed ki a kisebbségi nyelvtörvény hatálya, így a megyei hatáskörű szervek előtt nem használhatók a kisebbségi nyelvek. Hasonló okból helyi szinten, kisebbségi nyelven indított eljárás másodfokon már csak államnyelven folyhat, ami arra ösztönzi a polgárokat, hogy helyi szinten se éljenek a kisebbségi nyelvhasználat nyújtotta lehetőségekkel. Fiala-Butora szerint a küszöb a szlovák jogban nem azon objektív megfontolásából ered, hogy a nyelvhasználat biztosítása bizonyos számú kisebbségi nyelvű beszélőt kíván. A kisebbségi nyelvhasználat ugyanis a küszöb fölött sem biztosított, csupán lehetőség, amivel a kisebbségi nyelven beszélő vagy tud élni, vagy nem (a hivatalnokok beszélhetnek kisebbségi nyelven, de nem kötelesek, kiírhatják az utcaneveket kisebbségi nyelven, de nem kötelesek). A küszöb felett tehát megengedett, de nem biztosított a kisebbségi nyelvhasználat, alatta pedig tiltott![96]

A nemzeti kisebbség fogalmára a kisebbségi nyelvtörvény közvetett definíciót ad. Előbb deklarálja, hogy a „Szlovák Köztársaság nemzeti kisebbséghez tartozó állampolgárának az államnyelv használata mellett joga van a nemzeti kisebbség nyelvét (a továbbiakban a „kisebbségi nyelvet") is használni", majd egy taxatív jellegű felsorolást ad a kisebbségi nyelvekről.[97] Ezek alapján határozza meg tehát a törvény a nemzeti kisebbség fogalmát, így hatálya csak ezen nemzetiségű kisebbségekre terjed ki.

3.3. | Hivatali nyelvhasználat, közokiratok

A hivatali nyelvhasználatot egyik nyelvtörvény sem definiálja, a törvény csupán azon szerveket határozza meg, amelyek előtti eljárásra vonatkoznak a nyelvhasználati szabályok. A hivatali nyelvhasználattal kapcsolatos aránytalanság, hogy amíg az államnyelvtörvény alapján a hivatali alkalmazott kötelessége az államnyelvi kommunikáció, a kisebbségi nyelvtörvény alapján az ügyfélnek csak joga

96 Fiala-Butora, i. m. 147. o.

97 Kisebbségi nyelv a bolgár nyelv, a cseh nyelv, a horvát nyelv, a magyar nyelv, a német nyelv, a lengyel nyelv, a roma nyelv, a ruszin nyelv és az ukrán nyelv. – A T.t. 184/1999. sz. törvény 1. §

a kisebbségi nyelvű értekezés. A kisebbségi nyelvtörvény 7. § (1) bekezdése is kiemeli, hogy sem a hivatal, sem annak alkalmazottai nem kötelesek ismerni a kisebbségi nyelvet. Sajátos intézménye a kisebbségi nyelvtörvénynek a kisebbségi nyelvű ügyintézés időkeretének meghatározása. A hivatalok kötelessége csupán biztosítani, hogy a polgár élni tudjon jogával, de azt sem abszolút, hanem csak „adekvát" módon, amibe beletartozik a kisebbségi nyelvű ügyintézés időkeretének meghatározása. Ezek a megkötések érthetetlenek, mivel a törvény eleve csak a hivatalok egy szűk csoportjában biztosítja a kisebbségi nyelv használatának jogát (a küszöb feletti hivatalokban), ahol a nyelvhasználat objektív feltételei adottak. Így ha itt is csak adekvát módon van lehetőség a kisebbségi nyelv használatára, az gátat szabhat a jogérvényesítésnek, kibúvót jelent a hivatalok, akadályt az állampolgárok számára.[98]

Szalayné Sándor Erzsébet az államnyelvtörvény sajátos rendelkezésére hívja fel a figyelmet.[99] A jogszabály 3. § (4) bekezdése értelmében a természetes és jogi személy a hivatalos érintkezésben az államnyelvet használja. Azonban ezen szabály alól kivételt állapít meg: akinek anyanyelve az államnyelv szempontjából az „alapvető érthetőség követelményének" megfelel, a hivatalos érintkezésben használhatja anyanyelvét. Az alapvető érthetőség kategóriáját akképpen értelmezi a jogszabály, hogy a szervek és jogi személyek kötelesek elfogadni az államnyelv szempontjából az alapvető érthetőség követelményének megfelelő nyelvű okiratot, „amennyiben a Cseh Köztársaság illetékes szervei által kiadott vagy hitelesített okiratról van szó." Ez a szabályozás pedig azt sugallja, hogy a cseh anyanyelvű nemzeti kisebbség más elbírálás alá esik, mint a más nyelvet beszélő nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek.

Amíg az államnyelvtörvény szerint minden közokiratot kötelező a kisebbségi nyelven kiállítani, addig a kisebbségi nyelvtörvény felsorolja azon közokiratokat, amelyeket kérés alapján kétnyelvűen is kiállíthat (konkrétan a születési, házassági és halotti anyakönyvi kivonatok). A kisebbségi nyelvtörvény szerint a hivatalos szervek kisebbségi nyelven csak tájékoztatni kötelesek a hatáskörükbe tartozó jogszabályok tartalmáról, de nem kötelesek azt lefordítani. Az ilyen szabályoknak semmi értelme a gyakorlatban, ugyanis nem szolgálják a kétnyelvűség valódi célját, vagyis hogy eleve kétnyelvű dokumentumokat állítsanak ki, és a kétnyelvűség ne egy teher legyen a hivatal számára, amit egyébként nem köteles elvégezni, csupán jogában áll.

98 Fiala-Butora, i. m. 149. o.

99 Szalayné Sándor Erzsébet: A nyelvhasználat jogi szabályozhatósága. Magyar Tudomány, 170, 2009/11, 1343–1351. o.

3.4. | Községek, intézmények nevei, kétnyelvű feliratok

A községek nevei csak államnyelven hivatalosak, kisebbségi nyelven csupán megjelölésnek minősülnek, a kettő azonban nem egyenrangú jogi kategória. Ráadásul csak azon községek esetében lehet ezt alkalmazni, amelyek szerepelnek a kormány taxatív listáján.[100] A kisebbségi megjelölést a törvény alapján csak bizonyos helyeken kötelező használni (a 20%-os küszöb megléte esetén), így a község elejét és végét jelző táblákon, közigazgatási szervek tábláin és a kisebbségi nyelvű határozatokban. A vizuális kétnyelvűség ezen eseteiben a kisebbségi nyelv másodrendű, kisebb, más színű táblákon tüntethető fel kisebbségi nyelven a megnevezés. A szlovák állami szervek még ezeket a korlátozott rendelkezéseket sem hajtják végre.[101]

A feliratokkal kapcsolatos agresszív szabályozás, hogy minden a nyilvánosság tájékoztatására szolgáló felirat szlovák nyelvű kell legyen.[102] Ez olyan tág kört ölel fel, ami magában foglalja például az utcán, vendéglőkön található feliratokat is. Ez a szabályozás durván beavatkozik a polgárok életébe, és semmiképp sem tekinthető arányosnak. Ezen feliratoknak bár lehet más nyelvű fordítása, tartalmában egyeznie kell a szlovák felirattal, és nem lehet nagyobb betűkkel írva, valamint a nyelvküszöb alatti településeken a szlovák nyelvű feliratnak kell lenni az elsőnek. Fiala-Butora kiemeli, hogy a magántulajdonban lévő intézményeken elenyésző a kisebbségi nyelvű feliratok száma, aminek okát a szabályozás áttekinthetetlenségében és a nacionalista hisztériakeltésben látja. Szerinte ebben a légkörben szimplán megengedni a kétnyelvű feliratokat majdnem ugyanazt a hatást éri el, mintha be lennének tiltva.[103]

3.5. | Büntetések

A nyelvtörvény be nem tartása miatt kilátásba helyezett súlyos büntetések az államnyelvtörvény 2009-es módosításával kerültek be a normaszövegbe. Az államnyelvtörvény nem határozza meg konkrétan, hogy milyen kihágásért mekkora pénzbüntetés adható. Büntetést nem lehet mindenkire kiszabni: közigazgatási szerv büntethető, ha a nyilvánosságnak szóló információ nem felel meg a törvénynek,

100 A Szlovák Köztársaság Kormányának 221/1999. sz. rendelete

101 2011 végén civil aktivisták 39 községben 84 olyan községtáblát számoltak össze, amelyeken az akkori rendelet értelmében is szerepelnie kellett volna a kisebbségi megnevezésnek, mégsem voltak kint. Fiala-Butora, i. m. 154. o.

102 Államnyelvtörvény 8. § (6) bekezdése

103 Fiala-Butora, 2012. 155. o.

illetőleg a magánszemély vállalkozókat, de csak akkor, ha a veszélyre figyelmeztető feliratokat nem írják ki szlovák nyelven. A kisebbségi nyelvtörvény azonban pontosan megszabja, hogy mikor és milyen mértékben alkalmazza a büntetéseket. Ennek megfelelően taxatívan felsorol 8 kihágást, és bár az azokért alkalmazott pénzbüntetés pontos mértékét nem, de megadja a büntetés mértékét meghatározó szempontokat.

Fontos leszögezni, hogy az államnyelvtörvény megsértéséért nemcsak az államnyelvtörvény alapján lehet büntetést kiszabni, más szervek is eljárhatnak a törvény megsértéséért, így a Szlovák Kereskedelmi Felügyelet a reklámokról szóló törvény alapján, vagy a Frekvenciatanács a műsorszórásról szóló törvény alapján. „A büntetések esetében nem az a fontos, hogy mire vonatkoznak, hanem a puszta létük és félelemkeltő hatásuk. Mivel a nyelvhasználati szabályozás áttekinthetetlen, a büntetések arra ösztönzik a jogalanyokat, hogy minél nagyobb mértékben használják a szlovák nyelvet, mert ez az egyedüli biztos dolog, amiért a szabályozás ismeretének hiányában nem jár büntetés."[104]

3.6. | A szabályozás buktatói, valamint a nyelvhasználat a gyakorlatban

A gyakorlatban a megengedő kétnyelvűségnek semmi haszna nincs. A szabályozás áttekinthetetlensége és a nyelvtörvények elfogadása kapcsán kialakult hisztériakeltés miatt a kisebbségi anyanyelvű állampolgár a büntetésektől tartva inkább nem használja az anyanyelvét, így a biztosított jog – amiről egyébként a legtöbb esetben nincsenek kellőképpen informálva a polgárok[105] – nem éri el a célját. A szlovákiai magyar nyelvváltozatból aktív felhasználói szinten teljes mértékben hiányzik a hivatali nyelvi réteg. Felmérések támasztják alá, hogy még az erős magyar többségű községekben is szinte kizárólag szlovák nyelven nyújtják be hivatalos beadványaikat a szlovákiai magyarok,[106] ami annak jele, hogy különböző okokból kifolyólag a dél-szlovákiai nemzeti kisebbségek a gyakorlatban nem tartják fontosnak nyelvi jogaik érvényesítését. Ritkaság, hogy a hivatalok önerőből fordítják le magyarra azon dokumentumokat, amiket nem lennének kötelesek.[107]

104 Uo. 160. o.

105 Lásd a Fórum Kisebbségkutató Intézet 2010-ben készült felmérését (Fórum Társadalomtudományi Szemle, XIII. évf. 1. sz. 37–58. o.), amelyből kiderül, hogy a polgármesterek 40%-a nem volt tisztában azzal, hogy a törvény alapján biztosítaniuk kellene a magyar nyelvű kommunikációt, stb.

106 Szarka László, Magyar Tudomány, utalás Menyhárt József (2002) tanulmányaira

107 Pozitív példák ugyanakkor akadnak: Izsán és Csallóközcsütörtökön a községek kétnyelvű határozatokat bocsátanak ki.

A kisebbségi nyelvtörvény sem biztosítja a kisebbségi nyelvhasználatot, csupán jogot biztosít arra. Mivel azonban a hivatalok alkalmazottai nem kötelesek ismerni a kisebbségi nyelvet, ez azt is jelenti, hogy ahhoz már nincs joga, hogy az anyanyelvén kommunikálva használhassa is a kisebbségi nyelvet, ugyanis ennek érvényesülése a gyakorlatban nincs biztosítva. Bár a kisebbségi nyelvtörvény elfogadására azért volt szükség, hogy a koppenhágai kritériumoknak megfeleljen Szlovákia – és így biztosítsa felvételét az EU-ba –, a végrehajtására az állam semmilyen lépéseket nem tett. Nem készültek el a kétnyelvű kivonatok mintái, nem vettek fel kisebbségi nyelvet beszélő, hivatalnokokat, de még csak kellőképp világos tájékoztatást sem adott az állam a kisebbségi nyelvhasználati jogokról (az Anyanyelv-használati útmutató[108] és egyéb hasonló kiadványok a Fórum Kisebbségkutató Intézet és egyéb civil szerveződések[109] közreműködésében készültek el). További nagy probléma, hogy ellentmondás van a különböző, nyelvhasználattal kapcsolatos jogszabályok között. Így például a kisebbségi nyelvtörvény lehetővé teszi, hogy a vasútállomások nevei kétnyelvűek legyenek, de a vasúti törvény ezt továbbra is tiltja. Lanstyák István is megállapítja, hogy a törvény kevesebb jogot garantál, mint amennyit a mindennapi életben eddig „illegálisan" érvényesült. Szerinte az első Csehszlovák Köztársaság idején érvényesülő nyelvi jogokhoz képest a jelenlegi jogszabályok egyértelmű visszalépést jelentek.[110]

4. | A NYELVI JOGOK AZ EURÓPAI UNIÓ BÍRÓSÁGÁNAK JOGGYAKORLATÁBAN

A fejezet logikai felépítését – amely során az Európai Unió Bíróságának jogértelmező tevékenységét vizsgálom olyan ügyek kiemelésével, amelyek közvetlenül érintik a nyelvhasználati jogokat – és az ügyek csoportosítását Láncos Petra Lea tanulmányának[111] felépítésére alapoztam, amelynek során bemutatom a Bíróság jogértelmező tevékenységének fejlődését a nyelvi sokszínűség tekintetében.

108 www.jogsegely.sk/wp-content/uploads/2012/03/anyanyelvhasznalati-utmutato.pdf

109 Pl. a Pro Civis Polgári Társulás több tucat jogszabályt fordított le magyar nyelvre – www.onkormanyzas.sk

110 Lanstyák István: A nyelvi jogok Szlovákiában. 2000, Pozsony: Kalligram Könyvkiadó.

111 Láncos Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában, Jogelméleti Szemle 2012/3

4.1. | Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció a tagállam szintjén

A *Groener-ügy*[112] során egy holland tanárnőt Írországban azért utasítottak el egy állástól, mivel nem tudott írül. A Bíróság megállapította, hogy nem életszerűtlen az ír nyelv megkövetelése a betöltendő állásban. Kardos Gábor szerint[113] mivel Írországban mindenki, aki anyanyelvi szinten tud írül, ugyanúgy ért angolul is, így a kapcsolattartás Groener esetében is lehetséges lett volna. Ezért szerinte „a Bíróság valójában csupán felhasználta a klauzulát egy – a sajátos történeti fejlődés miatt saját hazájában kisebbségi helyzetbe került – nyelv védelmére," és a döntő elem egy „valódi" nemzeti nyelvnek nyújtott védelem volt. Az indoklás szerint megállapítható, hogy a nemzeti nyelv támogatása a tagállamokban megengedett, de a nyelvi követelményeket arányos és nem diszkriminatívmódon lehet alkalmazni. A vizsgálat során a Bíróság értékelésében nagyobb súllyal esett latba az ír nyelv kultúrpolitikai szerepe, mint az, hogy az adott állás mennyire kívánja meg az adott nyelvet.[114]

Az *Angonese-ügyben*[115] a magánfél diszkriminációja merül fel az uniós polgár jogosulttal szemben, vagyis a diszkrimináció horizontális hatálya, amelyet a Bíróság megerősített.[116] A tényállás szerint Angonese úr német anyanyelvű olasz állampolgár, aki ausztriai tanulmányai után Olaszországban akart munkát vállalni. A jelentkezés feltételéül a munkáltató azonban egy kétnyelvűségi tanúsítvány kiállítását rendelte, amelyet az olasz hatóságok bocsátottak ki, Angonese úr azonban egyértelmű kétnyelvűsége ellenére tanúsítvány hiányában erre hivatkozással nem kapta meg az állást. A Bíróság szerint nem diszkriminatív egy regionális hivatalos nyelv megkövetelése, de azt nem lehet csak egy érintett tartományban megszerezhető igazolványhoz kötni, hanem a tényleges nyelvtudást kell figyelembe venni. Ilyen szempontból nem arányos a követelmény, a tagállami rendelkezés pedig közvetett diszkriminációt valósít meg, mivel a külföldiek számára nagyobb nehézséggel bír annak megszerzése.

A *Mutsch-ügyben*[117] a német anyanyelvű luxemburgi állampolgár került Belgiumban bíróság elé, ahol a helyi szabályozás szerint a német kisebbségnek joga

112 Groener v. Minister for Education ügy, C-379/87, EBHT (1989) 3967. o.
113 Kardos, i. m. 131. o.
114 Vizi, i. m. 84. o.
115 C-281/98. Sz. Angonese-ügyben 2000. június 6-án hozott ítélet, EBHT 2000., I-4139. o.
116 Vagyis hogy a diszkrimináció tilalmából fakadó jogosultságokra a magánfelekkel szemben is lehet hivatkozni. – Ítélet 2. pont
117 C-137/84, EBHT (1985) 2681. o.

van a Bíróság előtt anyanyelvét használni. Ezt kérte Mutsch úr, így került az ügy Luxemburgba egy előzetes döntéshozatali eljárás keretén belül. A Bíróság megállapította, hogy a tagállami állampolgárokat azon országban, ahol tartózkodnak, ugyanolyan jogok illessék meg a büntetőeljárásban, mint az érintett tagállam állampolgárait. A *Bickel/Franz-ügyben*[118] diszkrimináció vertikális hatályával találkozhatunk. A két említett úriember (osztrák és német állampolgárok) ellen Olaszországban, Dél-Tirolban indult büntetőeljárás, ahol az olasz jog szerint az eljárásban az ott élő állampolgárok használhatják a német és az olasz nyelvet egyaránt. Az előző ügyhöz hasonlóan kérvényezték az eljárás német nyelvű lefolytatását. A különbség, hogy itt a tartományi honosság alapján igényelhető a többletjog, a Mutsch-ügyben pedig állampolgársági alapon, azonban az említett úriemberek nem laktak az országban, azon csak átutaztak. A Bíróság az előző ügyben kifejtett klauzulát alkalmazta, és megállapította, hogy az olasz rendelkezés rejtett diszkriminációt alkalmaz, hiszen a helyi német anyanyelvű olasz állampolgárok eleget tesznek a lakóhely kívánalmának, míg más tagállamok német anyanyelvű polgárai nem.[119] A Bíróság továbbá kimondta, hogy lehet egy állam legitim célja a kisebbségek védelme, de mivel a közösségi jog nem kötelezi őket erre, ha egy tagállam a saját akaratából alkotott ilyen szabályokat, akkor azokat alkalmaznia kell az EU-tagállamok minden hasonló helyzetben lévő polgárára.[120] Az ügyben a főtanácsnoki vélemény utal arra, hogy az anyanyelvhasználat minden uniós polgárt megillet. Kardos Gábor szerint azonban ez nem tartható, mivel ennek az uniós jogban nincs meg a pozitív alapja.[121]

Láncos Petra Lea megjegyzi,[122] hogy ezen ügyekben a Bíróság kimondta a diszkrimináció elleni tilalom vertikális és horizontális hatályát, amivel széles körben megnyílt a lehetősége, hogy az uniós polgárok érvényesíthessék nyelvi jogaikat. Hozzáteszi, hogy a kisebbségi nyelvhasználók is csupán az állampolgárság alapján történő diszkrimináció elleni tilalomra hivatkozhattak, állampolgárságukat a Bíróság pedig tagállamuk hivatalos nyelvével azonosította. Nyelvhasználati jogaik így nem terjedtek ki anyanyelvükre, így a tagállamok hivatalos nyelveit beszélő állampolgárok előnyösebb helyzetbe kerültek, ez pedig „bebetonozta a kisebbségi nyelveket beszélő állampolgárok korábban is fennálló másodrendű státuszát."

118 C-274/96. Sz. Bickel és Franz ügyben 1998.március 19-én hozott ítélet (EBHT 1998., I-7637. o.)

119 Uo. 25. pont

120 Szalayné Sándor Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. 2003, Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat, 227. o.

121 Kardos, i. m. 133. o.

122 Láncos, i. m. 2012

4.2. | Jogesetek a luxemburgi joggyakorlatból – diszkrimináció az Unió szintjén

A *Kik-ügyben*[123] egy uniós polgár jogosult uniós szerv általi diszkriminációjára került sor, amely a nyelvi egyenlőség elvének korlátozott érvényesülésére enged következtetni. A Bíróság szerint a közösségi jogban nincs olyan szabály, amely előírná, hogy valamennyi, az uniós polgárokat érintő dokumentumot az érintett nyelvén kellene megszövegezni.[124] Ez pedig egyértelműen azt jelenti, hogy nincs az anyanyelvi diszkriminációt tiltó közösségi szabály.

Az *Olaszország kontra EGBSZ*[125] ügyben az uniós intézmény közösségi tisztviselővel szembeni diszkriminációja merült fel. A döntés előzményeként tartható számon a *Spanyolország kontra Eurojust ügy.*[126]A tényállás szerint a Eurojust pályázati felhívására a benyújtandó iratokat angol nyelven kellett beterjeszteni. Spanyolország az állampolgárságon alapuló hátrányos megkülönböztetésre hivatkozott. A főtanácsnok indítványa megihlette a felperest az Olaszország vs. Bizottság ügyben, így a jövőben a nyelvi sokszínűség elvére és a nyelvhasználati jogok fokozatosságára alapított érvek sűrűsödésére számíthatunk a luxemburgi ítéletekben.[127] Maduro főtanácsnok hivatkozik a nemzeti identitás tiszteletben tartása,[128] és összekapcsolja a nyelvi sokszínűség és pluralizmus értékeivel, utal a nyelv és a személyes, illetve nemzeti identitás elválaszthatatlan kapcsolatára. Az, hogy a főtanácsnok külön foglalkozik a nyelv funkciójával és jelentőségével, irányváltást jelent, jelzi a nyelvi kérdés leválását a tisztán belső piaci megfontolásokról.[129]

Az *Olaszország kontra Bizottság*[130] *ügy* kiindulópontja a Bizottság 2004-es határozata, amely alapján a külső jelentkezők által megpályázott állásokat a Hivatalos Lapban átmenetileg angol, francia és német nyelven tették közzé. Olaszország ezen határozat megsemmisítését kérte a Törvényszéktől. Olaszország hivatkozott az Alapjogi Chartára 22. cikkére, illetve az állampolgárság szerinti megkülönböz-

123 C-361/01. P.sz.Kik k. OHIM ügyben benyújtott fellebbezés alapján 2003.9.9-én hozott ítélet (EBHT 2003., I-8283. o.)

124 Ítélet 82. pont

125 A Törvényszék 117/08 sz. 2011. március 31-én hozott ítélete

126 C-160/03.sz. ítélete, 2005.3.15.

127 LÁNCOS, i. m.

128 EUSZ 6. cikk (3) bekezdése

129 LÁNCOS, i. m.

130 A Bíróság T-185/05 sz. Olaszország k. Bizottság ügyben 2008. 11. 20-án hozott ítélete, EBHT 2005 I-2077. o.

tetés tilalmára – tehát a nyelvhasználati jogokra még mindig csak belső piaci és állampolgársági alapon hivatkoztak.

A már említett *Olaszország kontra EGSZB ügy* tárgya az EGSZB főtitkári állására kiírt[131] álláshirdetés, valamint az ahhoz kapcsolódó helyesbítés megsemmisítése iránti kérelme.[132] Az álláshirdetés feltételként szabta a jelentkezőknek, hogy alaposan ismerniük kell az Unió valamely hivatalos nyelvét, továbbá kiválóan ismerniük kell az Unió legalább két másik hivatalos nyelvét, valamint különösen kívánatos az angol és/vagy francia nyelv megfelelő ismerete. Olaszország is a nemzeti identitás tiszteletben tartása hivatkozott, valamint a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartására,[133] de az Alapjogi Charta még nem lépett hatályba, a hivatkozást a Törvényszék nem vette figyelembe. Ezen érvekből Olaszország a soknyelvűség elvét vezette le, miszerint „valamennyi uniós polgárt megillet a jog, hogy saját nyelvén tájékoztassák a jogait érintő közösségi aktusokról".

Az ítéletben a Törvényszék megállapítja, hogy a közösségi jog nem írja elő, hogy az álláshirdetéseket mindig valamennyi hivatalos nyelven közzé kell tenni. Nem lehet úgy tekinteni a Szerződések nyelvhasználatra vonatkozóan hivatkozásait, amely valamennyi közösségi polgár számára biztosítja a jogot arra, hogy az esetlegesen az érdekeit érintő valamennyi aktus le legyen fordítva a saját nyelvére.[134] Amennyiben a betöltendő állás megköveteli, az érintett intézmény jogosan határozhatja meg azokat a nyelveket, amelyek alapos vagy megfelelő ismeretét elvárja. Az, hogy a vitatott álláshirdetés szövege csak ezeken a nyelveken elérhető, nem eredményez a pályázók közötti hátrányos megkülönböztetést, mivel ismerniük kell e nyelvek legalább egyikét.[135] Mivel azonban az angol és/vagy a francia nyelv ismerete csupán „különösen kívánatos" volt, az álláshirdetés azon személyekhez is szólt, akik a közzététel három nyelvének egyikétől eltérő valamely hivatalos nyelvet alaposan, így ezek a személyek pályázatot nyújthattak volna be az említett állásra, ha az álláshirdetést közzétették volna valamely általuk ismert nyelven.[136] Mindezek alapján a vitatott álláshirdetések csupán angol, francia és német nyelven való közzététele nyelvi alapú hátrányos megkülönböztetést valósít meg.[137] Az érvelésben a hangsúlyt bár még mindig az állampolgárságon alapuló diszkriminációra helyezték, azonban előrelépés, hogy a Törvényszék kimondta a nyelven

131 HL C 316A., 1.
132 HL C 25A., 19.
133 Alapjogi Charta 22. cikk
134 Ítélet 70–71. pont
135 Ítélet 77. pont
136 Ítélet 80. pont
137 Ítélet 85–86. pont

alapuló hátrányos megkülönböztetést is. A Törvényszék kimondta: nem az egyes állampolgárokat, hanem e nyelveket anyanyelvként beszélő állampolgárokat részesíti előnyben. Mindez megnyitotta az utat afelé, hogy a nyelvi diszkrimináció fokozatosan leváljon az állampolgárság alapján történő hátrányos megkülönböztetéséről és önálló védett tulajdonsággá emelkedjen. Ezzel a döntéssel a nyelvi jogok diszkriminációjának önállósulása megkezdődött.[138]

4.3. | Jövőkép a luxemburgi esetjogban

Az általános diszkriminációtilalom a közösségi jogban sokáig kizárólag az állampolgárságon alapuló megkülönböztetést tiltotta, nem terjedt ki általános hatállyal egyéb tényezőkre. Az uniós bíróságok joggyakorlatában a nyelvi diszkrimináció ügyét az állampolgársággal kötötték össze, így abban csak a hivatalos nyelvek használata jelent meg, a kisebbségi nyelvhasználat kérdése nem merült fel. Ennek következtében a kisebbségi nyelvhasználók is csak az állampolgársági alapon történő diszkriminációra hivatkozhattak. Ezt a tendenciát viszont a fent ismertetett három eset során részben sikerült enyhíteni. Az Alapjogi Charta hatálybalépésével annak 21. cikke elsődleges joggá tette a nyelvi diszkrimináció tilalmát, így ezen elsődleges jog tükrében a jövőben az Európai Unió Bírósága a nyelvi diszkrimináció kérdését már érdemben vizsgálhatja. Ezen változások esélyt adhatnak arra, hogy a jövőben kisebbségi nyelvi kérdések is érvényesítésre kerülhessenek a joggyakorlatban. Ezenfelül az EUSZ 2. és 6. cikkének újításai is új fejezeteket nyithatnak az európai kisebbségek bírósági védelmében, amennyiben a Bíróság a jövőben kedvezően alkalmazná a 2. cikkben foglalt „kisebbséghez tartozó személyek jogai", valamint az Alapjogi Charta 21. cikkében foglalt „nemzeti kisebbség" fogalmakat, esetlegesen kihasználva még a kisebbségek védelme érdekében a „tagállamok közös alkotmányos hagyományai" formulában rejlő lehetőségeket.

138 Láncos, i. m.

5. | NYELVI JOGOK A SZLOVÁKIAI JOGGYAKORLATBAN

Kevés olyan esetről tudunk Szlovákiában, amikor a nyelvtörvények alapján bírságoltak meg jogalanyokat, és bírósági szakba is eljutott az ügy. A legtöbb esetben a bírósági szakasz egyszerűen elmarad, mivel a csekélyebb mértékű bírság miatt a legtöbb esetben a szankcionált fél nem akarja vállalni a bírósági eljárás bonyodalmait és költségeit, ezenfelül pedig a pozitív jog előírásai szerint valószínűsíthető lenne a bírósági eljárás kimenetele. Ez attól fosztja meg a közösség érdekében tevékenykedő jogászokat, hogy a nemzetközi fórumokra tereljék az ügyet, ami pedig már magának a törvénynek az emberi jogokkal történő összeegyeztethetőségét is vizsgálná. Ellenpélda is akad azonban, amikor a jogalanyok vállalják a bírósági eljárást, ezzel lehetőséget adva az ügy nemzetközi bíróságon történő megtámadásához.

A médiaszabályozás és a Pereszlényi-ügy

A szlovák nyelvtörvények a műsorszórás szlovák nyelvűségét kívánják meg bizonyos kivételekkel, jelesül, ha a műsort feliratozzák, vagy a kisebbségi nyelvű műsor leadása után államnyelven is leadják ugyanazt a műsor.[139] Ezen szabályok komoly többletköltséget jelentenek, anélkül, hogy ehhez az állam is hozzájárulna. Talán ennek is köszönhető, hogy nincs egyetlen kisebbségi nyelvű kereskedelmi televízióadó Szlovákiában, csupán önkormányzati tulajdonban lévő társaságokról beszélhetünk, amik viszont kétnyelvűen sugároznak. A kisebbségek nyelvét ennek ellenére semmi sem védi, így az államnyelven sugárzott műsorokat sehol sem kell feliratozni vagy leadni kisebbségi nyelven.

A Pereszlényi-ügyben (avagy a *párkányi tv-ügye*)[140] a párkányi televíziót bírságolta meg a Médiatanács az államnyelvtörvényre hivatkozással, mivel a sugárzás során a magyar nyelvű interjúalany által elmondottakat nem feliratozták szlovák nyelven. Pereszlényi Gyula, a TV vezetője bírósághoz fordult, amely az első olyan eset, amikor a büntetés kifizetése helyett a peres utat választották. A pert több fokon elveszítette, 2014 májusában pedig a Legfelsőbb Bíróság is helyt adott határozatában az addigi ítéleteknek. Ezen a tárgyaláson a Pereszlényi urat képviselő ügyvéd előadta a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának Jogsegélyszolgálata által

139 Államnyelvtörvény 5.§.

140 Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megvalósult Alumni Nyári Egyetemen, 2014. július 31-én Szekeres Klaudia által tartott előadásban elhangzottak nyomán.

készített kiegészítést, amely a diszkrimináció tilalmára vonatkozó rendelkezésekre utalt. Az LB ezzel egyáltalán nem foglalkozott, amely Szekeres Klaudia szerint az igazságos eljáráshoz való jog sérelmét is eredményezheti. A továbbiakban az ügyet a Szlovákiai Magyarok Kerekasztalának Jogsegélyszolgálat képviseli, aminek értelmében 2014 július végéig Szekeres Klaudia panaszt nyújtott be a Szlovák Köztársaság Alkotmánybíróságához, 2014. november végéig pedig Fiala-Butora János a strasbourgi Emberi Jogok Európai Bíróságához.[141]

Véleménynyilvánítás szabadsága[142] a panasz legszélesebb körű része, amelynek megállapítása Szekeres szerint viszonylag egyszerű, hiszen e szabadságjog sérelmére az EJEB joggyakorlatában is több példa van. A bírságot az államnyelvtörvényre hivatkozással szabták ki, így a törvényes alap nem vitatható, viszont az arányosság vizsgálata a szubjektív nézőpontok megjelenését vonja maga után. A korlátozás célját a jogszabály nem mondja ki, a törvény egészéből viszont az derül ki, hogy az államnyelvet védi minden más nyelvvel szemben. Szekeres szerint a kisebbségek kiszolgáltatottabb helyzetére tekintettel az államnyelv védelme a kisebbségi nyelvekkel szemben fordított eszmeiséget képvisel. Az igazolható közérdek tekintetében megállapítható, hogy a panaszos nem az egyedüli forrása az információszerzésnek, mivel egy regionális televízióról van szó. Mindemellett az államnak van lehetősége és törvény biztosította eszköze, hogy az információáramlás követelményét más úton teljesítse, például az állami televízió és rádió.

Az arányosság vizsgálatának másik vetülete a vállalkozás szabadsága. Jelesül, hogy a vállalkozó tudja legjobban felmérni, hogy mire van szüksége a fogyasztóknak, illetve a reklámozó társaságoknak. A szabályozás értelmében a vállalkozó nem dönthet szabadon arról, hogy mit és hogyan akar eladni. Ez a szabályozás ugyanakkor indokolatlan előnyben is részesíti azon televíziókat, akik csak szlovákul közvetítenek, mivel őket nem terhelik a törvény által megszabott kötelességek. A reklámokkal kapcsolatban a törvény rákényszeríti a társaságokat, hogy államnyelven is reklámozzanak. A beadvány ezenfelül épít a diszkrimináció tilalmára és az egyenlő bánásmód követelményére, amelyek szorosan ráépülnek az eddig tárgyaltakra.

141 Az ügy bemutatása az alkotmánybírósági beadvány alapján történik, amelynek tartalma a strasbourgi beadvány lényegi részét is képezi majd.

142 SzK Alkotmánya: 26. cikkely (1), (2) bekezdés; EJEE: 10. cikk (1) bekezdés; PPJNE: 19. cikk (2) bekezdés

6. | JAVASLATOK: KIUTAK ÉS LEHETŐSÉGEK AZ EURÓPAI UNIÓN BELÜL A KISEBBSÉGVÉDELEM ÉS NYELVI JOGOK TEKINTETÉBEN

Több lehetséges út rajzolódik ki előttünk a kisebbségek védelmére az Európai Unióban. Lehet egyrészt az uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítésén keresztül eredmények elérésére törekedni, illetőleg a jelenleg is meglévő gazdasági szabadságok,[143] uniós polgárság és kohéziós törekvések igénybevételével. Az előbbi egy hosszabb időintervallumban mérendő folyamat, viszont erősebb jogi eszköz lenne, amely politikailag is éreztetné hatását. Ez magában foglalja gyengeségét is, vagyis hogy a politikai akarat meglététől függ, amire jelenleg nem sok esély mutatkozik. A másik út, a gazdasági szabadságok, uniós polgárság és a kohéziós vagy regionális eszközök érvényesítése által alkalmazott jogvédelem, azoknak „kimondatlanul" a kisebbségek védelmére történő alkalmazása, amely a jelen jogi és politikai keretek között is kézenfekvőbb megoldásnak tűnik. Ezen szabadságjogok indirekt módon érinthetik a kisebbségeket. Tawhida Ahmed felhívja rá a figyelmet, hogy ez a jövőben még kedvezőbb lehet a *'spill-over'* (túlcsordulás) jelenségnek köszönhetően, példaként felhozva az EUSZ 13. cikkének alapján elfogadott faji irányelv pozitív hatásait.[144] A két irány azonban nem zárja ki egymást. Véleményem szerint a második utat folyamatosan kell járnia a jogvédőknek, a meglévő eszközöket kihasználni a kisebbségek védelmére, még ha expressis verbis nem is arra szolgálnak. Mindemellett azonban úgy gondolom, hogy az uniós kisebbségvédelem folyamatos tematizálása mellett keresni kell a lehetőségeket egy kifejezett, összehangolt és átfogó uniós kisebbségvédelmi rendszer kiépítésére. Ennek kivitelezésére szintén két megoldást tárgyal a szakirodalom: egyrészt a nemzetközi kisebbségi normák beszivárgásával az uniós jogba,[145] másrészt egy uniós kisebbségi jogvédelem kialakításával.[146]

Tabajdi Csaba szerint nagyon kis eséllyel kerülne elfogadásra egy kötelező érvényű, átfogó uniós kisebbségvédelmi keretegyezmény. Szerinte a Kisebbségvédelmi Keretegyezmény és a Nyelvi Charta uniós jogrendjébe való beépítése lenne

143 Ahmed, i. m. 74–118. o.

144 Uo. 117–118. o.

145 Vogel Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, Európai Kisebbségvédelem-erdélyi nemzetiségpolitikák. 2001, Csíkszereda: Pro-Print, 50–86. o.; Szalayné Sándor Erzsébet: Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségvédelmi célú átalakítására. 1999, Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete.

146 Szajbély Katalin – Tóth Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban, Kisebbségkutatás, 2002/2, 520–534. o.

a követendő, indokolva ezt azzal, hogy bármely átfogó, újonnan megszületett dokumentum a politikai kompromisszumok eredményeképp gyengébb lenne az ET egyezményeinél.[147] Személy szerint ezen utóbbi nézettel értek egyet. A nemzeti kisebbségek problémáira közösen, és a lehetőségekhez képest minél előbb, egy megfelelő tartalmú dokumentumban kellene megoldást kínálni. Ennek megvalósítása sokkal életszerűbb egy már meglévő dokumentum által (az ET dokumentumait a tagállamok nagyobbik része már ratifikálta, így ez is az utóbbi megoldás mellett szól).

6.1. | Az Európa Tanács és más nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi normáinak átültetése

A bővítéseknél nagyon fontos szerepe volt és lehet is az ET Keretegyezményének. „A Bizottság kiemelt figyelmet szentel az ET Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményében lefektetett alapelvek tiszteletben tartásának,"[148] így elmondhatjuk, hogy a kisebbségvédelmi követelmény megítélésében irányadónak tekintette a Keretegyezmény ratifikálását és alkalmazását. A Keretegyezmény olyannyira hatással volt az uniós jogalkotásra, hogy az alkotmányozó Konventben is felmerült a csatlakozás az egyezményhez, ez azonban az EJEE-hez való csatlakozással ellentétben elbukott. A Charta 51. cikkének (3) bekezdését értelmezve is arra juthatunk, hogy egy ilyen csatlakozás csak kiegészítené a jogvédelmet, a tagállamok ugyanis viszolyognak attól, hogy kisebbségvédelmi kérdésekben a „fejük felett szülessenek" uniós intézkedések.[149]

Fel kell sorakoztatnunk azon érveket is, amelyek azt támasztják alá, hogy egyelőre a Keretegyezményhez csatlakozás irreális elvárás. Jelenleg nincs olyan egységes politikai akarat, ami a kisebbségek kollektív védelmét irányozná elő, ehhez ugyanis az alapító szerződések módosítására lenne szükség, tekintve, hogy e szerződések jelenleg nem adnak felhatalmazást az uniónak a kisebbségvédelmi cselekmények foganatosítására, így az ilyen egyezményhez való csatlakozásra sem. Másrészt a Keretegyezmény programnormáinak értelmezése nehéz lenne az Unió esetében, mivel e normák célok megfogalmazására születtek, konkrét megvalósítási mechanizmus nem részük. Harmadrészt a Keretegyezmény el-

147 Tabajdi Csaba: Európa kisebbségei egyesüljetek! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét? in: Tabajdi (szerk.) i. m.

148 Lásd: Viviane Reding válaszát a Bizottság részéről, 2001. május 15-én, Official Journal c 261E, 2001. szeptember 18., 162. o.

149 Vizi, i. m. 70. o.

lenőrző mechanizmusa a Miniszterek Bizottsága, amely az ET tagállamainak képviselőiből áll. Az ET-t és az EU-tagállamok nem fedik egymást, így a nem EU-tagok által történő uniós felügyelet jogfilozófia értelemben is arra ad okot, hogy a keretegyezmény átvételében kételkedjünk. Vizi Balázs szerint a Keretegyezmény csak akképpen jelenhetne meg az uniós jogban, ha azt a Bíróság az EUSZ 2. cikke esetében hivatkozási alapnak tekintené. Szerinte ennek legjobb indoka az lehet, hogy a Keretegyezményt a Bíróság a tagállamok közös alkotmányos hagyományainak tekinti.[150] A Bíróság ugyanakkor soha sem hivatkozott a Keretegyezményre, de a 2. cikket sem értelmezte még ebben a megvilágításban. Vizi szerint az ET szerződések elvei és normái a Bíróság nyitotta „kis réseken" szivároghatnak át az uniós jogba. A Keretegyezményen felül az ET másik jelentős kisebbségvédelmi egyezménye, a Nyelvi Charta is nagyban hozzájárul a nemzeti kisebbségek védelméhez, így ezen egyezmény Keretegyezménnyel történő egyidejű uniós jog alá vonása lenne az ideális megoldás. Mindezek mellett pedig további nemzetközi normák és standardok egyfajta eszközrendszerként történő átvételét is boncolgatja a szakirodalom, amelyek hozzájárulhatnának az EU kisebbségi és alapjogi védelméhez.[151]

6.2. | A fogalmak tisztázása

Szükséges lenne egy olyan terminológia elfogadása, amely univerzálisan használható Európában. Ilyen univerzális fogalomnak jelenleg azért sincs meg a reális lehetősége, mivel rendkívül különböző egyes európai országok kisebbségekkel kapcsolatos felfogása és az erre alapuló alkotmányos berendezkedése. Sokkal fontosabbnak tűnik jelen pillanatban, hogy különbséget tegyünk az őshonos nemzeti kisebbségek és a bevándorló kisebbségek között. A kulcs az elhatárolásban a történelmi tényezők és az európaiság lehetne, azonban vitatható, hogy ezen elhatárolás mennyire sértené a diszkrimináció tilalmának elvét. Nagy-Britanniában és Svédországban például etnikai kisebbség alatt az Európán vagy legalábbis az EU határain túlról közelmúltban betelepült közösségeket értik.[152] E közösségekkel szemben teljesen más a többségi társadalom attitűdje, mint az őshonos, évszázadok óta az adott területen élő kisebbségekkel szemben, ezért a kétfajta közösség gyökeresen eltérő megközelítést igényel. Szent-Iványi ennek okát abban

150 Vizi, i. m. 71. o.

151 De Witte, Bruno: International Law as a Tool for the European Union. European Constitutional Law Review, 2009/5.

152 Szent-Iványi, i. m. 84. o.

látja (utalva Németország példájára, amely bár különbséget tesz a két kategória között, mégis tartózkodik a kisebbségi jogok kiterjesztésétől), hogy az európai államok félnek attól, hogy az őshonos kisebbségeknek juttatott jogokra idővel a bevándorló közösségek is igényt formálnak.[153] Véleményem szerint ez semmi esetre sem indokolhatja a kisebbségi jogok kiterjesztésétől való távolmaradást. A kulturális azonosságok az őshonos nemzeti kisebbségekkel lehet az alapvető gondolat a kérdés politikai megfontolása során, amely fogalmi elhatárolás bátrabb politizálásra sarkallhatja az európai szerveket is.[154]

6.3. | Mit tehet Magyarország és a szlovákiai magyarok?

Magyarország már uniós tagállamként az európai politizálás és jogalkotás folyamatában felléphet a kisebbségek védelme érdekében, illetve a kisebbségi jogok legiszlatív kiterjesztése mellett. Ezen felül a tagjelölt országokkal kapcsolatban érhet el eredményeket, amely a közeljövőben Szerbia csatlakozása kapcsán merülhet fel. A magyar kormány a román csatlakozást megelőző időszakban nem tematizálta kellőképp a csatlakozási feltételek teljesítése tekintetében a kisebbségi jogokat. A fő érv az volt, hogy a csatlakozás majd önmagában segíti a külhoni magyarok helyzetét, azonban ez a hit egyértelműen hamisnak bizonyult.[155] Ezt elkerülendő Szerbia csatlakozásánál sokkal keményebben és határozottabban kell fellépnie a magyar kormánynak, amire már most is vannak utaló jelek.[156] Egy tagállam „anyaországként való fellépése a bővítési folyamatban" érzékeny ügy, melynek fogadtatása sok szemponttól függ, így a kérdés méltányolhatóságától, a többi állam reakciójától, az érintett államok politikai súlyától és a kisebbségi probléma komolyságától is.[157] A romániai csatlakozáskor elkövetett mulasztásokat el kell kerülni a jövőben, és határozottabban kell fellépnie a magyar államnak a nemzeti kisebbségek védelme érdekében. Mindezt az összes nemzeti kisebbség felé, következetesen kell megtenni, nem csupán a magyar kisebbség vonatkozásában, így az észrevételek és fellépés súlya is erősebb lehet.

A szlovák állam előreláthatólag nem fog komoly lépéseket tenni az európai kisebbségvédelem érdekében, ezért a felvidéki magyar közösségnek kell fellépni

153 Uo.
154 Vö. Juhász, i. m. 52. o.
155 Vizi, i. m. 120. o.
156 Győri Enikő: A szerb kárpótlási törvény európai ügy, MTI, 2011.10.03.
157 Vizi, i. m. 121. o.

saját és az európai kisebbségek érdekeinek védelmében. A civil szféra már az eddigiekben is tett meghatározó lépéseket. A Kétnyelvű Dél-Szlovákia mozgalom[158] figyelemfelhívó akciókat hajtott végre a kétnyelvűség érdekében, mások[159] a pozitív attitűdre alapozva igyekeztek eredményeket elérni a kétnyelvűség tekintetében. A Szlovákiai Magyarok Kerekasztala az eddigiekben is hathatósan hozzájárult a szlovákiai magyarság szakmai érdekvédelméhez,[160] amivel nagyban segítette a politikai érdekérvényesítést is, legutóbb pedig egy angol nyelvű árnyékjelentés is született a szlovákiai magyarokat érintő problémákról.[161] A politikai szférának az elmaradásait ugyanakkor be kell hozni, és egy európai nyitással, az európai nemzeti kisebbségeket tömörítő szövetségekkel összefogva szakmai munkát végezni.

7. | KONKLÚZIÓ

A kilencvenes években kialakult európai kisebbségvédelmi rendszerből a nemzeti és nemzetközi kényszerítő erő hiányzik, amely ezt a kormányokon számon kérné, és megvalósulásukat garantálná.[162] A nemzeti kisebbségi jogok terén jelenleg nincsenek általános érvényű és jogilag kötelező normák az EU-ban, ugyanakkor az európai uniós kisebbségvédelmi rendszer ennél jóval árnyaltabb. Az átfogó kisebbségvédelmi politika hiánya ellenére az EU fejlődése elősegítette a kisebbségbarát politikai keret alakulását. Ugyanakkor „az uniós alapelvek nem pótolhatják a közvetlen kisebbségvédelem megteremtését, a jogilag kötelező és ellenőrizhető normarendszer és ellenőrző mechanizmusok kialakítását,"[163] így mindenképpen szükséges egy átfogó uniós kisebbségvédelmi rendszer kialakítása. „Az Európai Unió kisebbségvédelmi politikáját a korábban említett két koncepcióra, az emberi jogokra, illetve a hátrányos megkülönböztetés tilalmának elvére alapozta. Szerepét sokkal inkább a létező Európa tanácsi normák szelektív átvételére összepontosí-

158 www.ketnyelvu.info
159 www.fontosvagy.sk
160 Például a kisebbségi minimum: www.kerekasztal.org/2012/09/alairtak-a-kisebbsegi-minimumot/
161 www.kerekasztal.org/2014/09/a-szlovakiai-magyarok-kerekasztalanak-angol-nyelvu-arnyekjelentese/
162 Tabajdi, i. m. 47. o.
163 Uo. 48–49. o.

totta, mintsem saját normái megalkotására."[164] Nem tudunk ugyanakkor elmenni az mellett, hogy az Unió a kisebbségi jogok és kisebbségvédelem területéről sokáig igyekezett látványosan kivonni magát. „Az európai integráció folyamata alapvetően egy, a szabad piaci verseny és egységes piac kiteljesítését célzó gazdasági együttműködést jelent, ezért a tagállamok vonakodnak az EU hatáskörének a politikai kiterjesztésétől, így a nemzeti vagy kulturális, nyelvi kisebbségek jogainak Unió-szintű megfogalmazásától is."[165] Vizi szerint mivel az EU-tagállamok a nemzetközi kisebbségvédelem kérdésében nagyon eltérő nézeteket vallanak, ezért az EU keretei között bármilyen egységes és közös fellépés nehezen volt – és lesz – elképzelhető.[166]

Bőven hagy kívánnivalót maga után a jelenlegi uniós kisebbségvédelmi rendszer. Elfogadhatjuk azon nézeteket, hogy más nemzetközi szervezet standardjai és rendszere – így például az Európa Tanácsé – hatékonyabban tudják védeni a nemzeti kisebbségek érdekeit az EU jelenlegi eszközrendszerénél. Ennek ellenére nem szabad elvetni az uniós kisebbségvédelem lehetőségét és eszközeit, hanem több figyelmet kell szentelni neki. A „csőelméletet"[167] alapul véve az integráció bizonyos szintjének elérése után már nem belügy a tagállam kisebbségjogi gyakorlata. Ezen potenciális lehetőségek miatt nincs okunk feladni a reményt, hogy a tagállamok között fokozatosan kiépülő bizalom és együttműködés majd kedvező légkört biztosíthat a kisebbségvédelmi kérdések átfogóbb felvetésére.[168] Az EU előnye más nemzetközi szervezetekkel szemben, hogy az uniós acquis megfelelő politikai akarat esetén kogens és kikényszeríthető normákat tartalmazhat, amelyek valódi megoldást jelenthetnének a kisebbségek problémáira. Tény, hogy ez a politikai akarat ma még távolinak tűnik, azonban véleményem szerint semmiképp sem elérhetetlen. Az imént említett folyamatokra ráerősíthetnek olyan külső tényezők, mint a külpolitikai helyzet, amely rákényszeríthetik az uniós jogalkotókat, hogy egy egységes közösség alakuljon ki, aminek viszont nagyon fontos eleme, hogy minden nép egyenrangúnak érezze magát saját hazájában. Ezenfelül a tagállamokban uralkodó közhangulat is befolyásoló hatással lehet, így a skóciai függetlenségi népszavazás szoros végkimenetele, vagy a katalóniai függetlenségi törekvések, amelyek szintén arra késztethetik az uniós jogalkotókat, hogy rábírják a tagállamokat a kisebbségek jogainak bővítésére az államhatárok

164 Gál, i. m. 73. o.

165 Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek, Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában. 2003, Budapest: Akadémia Kiadó, 37. o.

166 Uo. 38. o.

167 Szabó–Láncos–Gyeney, i. m. 60. o.

168 Szent-Iványi, i. m. 82. o.

– és így az Unió fennhatósága alá tartozó területek[169] – megmaradása érdekében. Az ukrajnai háborús konfliktusból okulva szakítani kell a nemzeti kisebbségek problémáinak szőnyeg alá besöprésének jól bevált európai gyakorlatával, hiszen kontinensük békéje függhet attól, hogy az európai politikai milyen irányvonalat határoz meg az őshonos nemzeti kisebbségek védelmében.

„A kisebbségi jogok biztosítása a legjobb megelőzés: nem csak azért kell megadnunk, mert az megilleti az érintetteket – bár ez önmagában elég alap lenne – hanem azért is, mert megtagadásukért sokkal nagyobb árat kell fizetnünk."[170] Mindaddig, amíg ez nem valósul meg, addig a „kis lépések politikájával" harcolhatnak a jogvédők és politikusok a nemzeti kisebbségek jogainak érvényesítéséért.[171]

Bethlen Gábor fejedelem szavai véleményem szerint tökéletesen tükrözik az európai uniós kisebbségvédelemmel kapcsolatos jogvédelmi és tudományos törekvéseket:

„Nem mindig lehet megtenni, amit kell, de mindig meg kell tenni, amit lehet."[172]

169 A Bizottság véleménye arról, hogy ha a skóciai függetlenségi népszavazás győz, akkor Skócia elveszíti uniós tagságát

170 Szent-Iványi, i. m. 89. o.

171 Ódor, i. m. 14. o.

172 http://www.rubicon.hu/magyar/oldalak/1629_november_15_bethlen_gabor_halala/

8. | IRODALOMJEGYZÉK

1. AHMED, Tawhida: The Impact of the EU Law on Minority Rights. 2011, Oregon: Hart Publishing, Oxford and Portland
2. AHMED, Tawhida – DE JESÚS BUTLER, Israel: The European Union and Human Rights: An International Law Perspective. European Journal of International Law, 2006, Vol. 17, No. 4, 771–801. o.
3. A Magyar Országgyűlés Külügyi Hivatalának tanulmánya: Az európai szintű kisebbségvédelem kiépítésének lehetőségeiről, Budapest, 2005
4. AUER, Andreas: European Citizens' Initiative. European Constitutional Law Review, 2005/1, 79–86. o.
5. CANOR, Iris Primus Inter Pares. Who Is The Ultimate Guardian Of Fundamental Rights In Europe? European Law Review 2000, 25/1, 3–21. o.
6. CZIKA Tihamér: A kisebbségi jogok kérdése az EU-jogban Lisszabon után, Sapientia Tudományos periodikák, 20013, 98–118. o. http://jog.sapientia.ro/data/tudomanyos/Periodikak/scientia-iuris/2011-3/hu7-Czika.pdf (Letöltés ideje: 2015. február 3.)
7. DE WITTE, Bruno: International Law as a Tool for the European Union. European Constitutional Law Review, 2009, 5: 265–283. o.
8. ERNSZT Ildikó: Ébresztő a (látszólagos) csipkerózsika álomból? – nyelvi jogok a nemzetközi jogban. Romániai Magyar Jogtudományi Közlöny, 2006/2, 21–28. o.
9. FIALA-BUTORA János: A magyar nyelv jogi helyzete Szlovákiában, In: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk) 2012. Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai. Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó
10. FLACHBART Ernő: A Csehszlovákiai népszámlálások és a felvidéki kisebbségek nyelvi jogai. 1936, Pécs: Dunántúl Pécsi Egyetemi Könyvkiadó és Nyomda Rt.
11. FLACHBART Ernő: System des internationalen Minderheitenrechtes előszava
12. FLACHBART Ernő: Individualista és kollektivista irányzatok a nemzetközi kisebbségi jogban, A Debreceni m. kir. Tisza István Tudományegyetem 1936/37. évkönyve. Klny. forrás: http://www.uni-miskolc.hu/~wwwdrint/20052gal1.htm, Miskolci Egyetem
13. FRIEDERY Réka: Az európai ombudsman az Európai Unió intézményi világában, 2009, Széchenyi István Egyetem Állam- és Jogtudományi Doktori Iskola, Doktori Értekezés, Győr
14. GERENCSÉR Balázs: „Nyelvében él...", 2009, Budapest, Szent István Társulat
15. GYÖNYÖR József: Terhes örökség, 1994, Pozsony: Madách–Posonium.

16. Győri Enikő: A szerb kárpótlási törvény európai ügy. MTI, 2011.10.03. (Letöltés ideje: 2015. február 3.) http://velemenyezd.hu/velemenyezd.tvn?cid=lzA&hir=Gy%F5ri%20Enik%F5:%20a%20szerb%20k%E1rp%F3tl%E1si%20t%F6rv%E9ny%20eur%F3pai%20%FCgy
17. Juhász Hajnalka: A nyelvi jogok helyzete az Európai Unióban: korlátok és lehetőségek, in: Kántor Zoltán és Eplényi Kata (szerk): Térvesztés és határtalanítás. A magyar nyelvpolitika 21. századi kihívásai. 2012, Nemzetpolitikai Kutatóintézet. Budapest: Lucidus Kiadó.
18. Kardos Gábor: Kisebbségek: konfliktusok és garanciák. 2007, Budapest: Gondolat Kiadó
19. Kovács Péter: A nemzetközi jog és kisebbségvédelem. 1996, Budapest: Osiris Kiadó
20. Kymlicka, Will – Straehle, Christine: Kozmopolitanizmus, nemzetállamok, kisebbségi nacionalizmus: a legújabb irodalom kritikai áttekintése. Kellék, 2004, 173–205. o.
21. Lanstyák István: A nyelvi jogok Szlovákiában. 2000, Pozsony: Kalligram Könyvkiadó
22. Láncos Petra Lea: A nyelvi diszkrimináció tilalma az Európai Bíróság és a Törvényszék joggyakorlatában. Jogelméleti Szemle 2012/3
23. Lock, Tobias: The ECJ and the ECtHR: The Future Relationship between the Two European Courts. The Law and Practice of International Courts and Tribunals 8, 2009, 375–398. o.
24. Maganza, Giorgio: The Lisbon Treaty: A Brief Outline. Fordham International Law Journal, Vol 31, 2007, 1603–1613. o.
25. Majone, Giandomenico: Europe's 'Democratic Deficit': The Question of Standards. European Law Journal, Vol. 4, No. 1, 1998, 5–28. o.
26. Ódor Bálint: A nemzetpolitikai érdekérvényesítés lehetőségei az EU-ban Liszszabon után. Pro Minoritate folyóirat, 2013 ősz, 3–18. o.
27. Peers, Steve: The CJEU and the EU's accession to the ECHR: a clear and present danger to human rights protection. EU Law Analysis. 2014. december 18. http://eulawanalysis.blogspot.de/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html?utm_source=feedburner&utm_medium=email&utm_campaign=Feed:+EuLawAnalysis+%28EU+Law+Analysis%29
28. Pernice, Ingolf: The Treaty of Lisbon and Fundamental Rights, The Lisbon Treaty. EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty? 2008, Springer Wien New York
29. Respect for and protection of persons belonging to minorities 2008–2010 (FRA Report)

30. SCHEECK, Laurent: The Relationship between the European Courts and Integration through Human Rights. Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, 65, 2005, 837–885. o.
31. SHUIBHNE, Niamh Nic: EC law and minority language policy: Culture, citizenship and fundamental rights. 2002, Kluwer Law International, New York.
32. SZABÓ Marcel, LÁNCOS Petra Lea és GYENEY Laura: Az Európai Unió jogi fundamentumai. 2013, Budapest: Szent István Társulat
33. SZAJBÉLY Katalin – TÓTH Judit: Kisebbségvédelem az Európai Unióban, Kisebbségkutatás, 2002/2, 520–534. o.
34. SZALAY Zoltán: Kisebbségi nyelvi jogok Szlovákiában az 1918–1968 közötti időszakban, in: Nyelvi jogok A kisebbségi és nyelvi jogok helyzete Szlovákiában I., Jogsegélyszolgálat 2009–2011, Fórum Kisebbségkutató Intézet, Somorja, 2013
35. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Kisebbségvédelem az Európai Unióban – A Kisebbségvédelem Európában, Kisebbségi Jogvédő Intézet szervezésében megtartott nyári egyetemen elhangzott előadás, 2012. július 20., Piliscsaba
36. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A nyelvhasználat jogi szabályozhatósága. Magyar Tudomány, 170, 2009/11, 1343–1351. o.
37. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A kisebbségvédelem nemzetközi jogi intézményrendszere a 20. században. 2003, Budapest: MTA Kisebbségkutató Intézet – Gondolat
38. SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: Javaslatok az Európai Unió közösségi joganyagának kisebbségvédelmi célú átalakítására. 1999, Budapest: Európai Összehasonlító Kisebbségkutatások Intézete
39. SZARKA László: A szlovák és a magyar nyelv státusa a dél-szlovákiai kétnyelvűség gyakorlatában. Magyar Tudomány 170, 2009/11, 1335–1342. o.
40. Szlovákiai Magyar Adatbank: SIMON Attila: Nyelvhasználati jogok, A normalizációról
41. TABAJDI Csaba (szerk.): Pro Minoritate Europae. Az európai kisebbségekért tanulmánykötet. 2009, Pilisszentkereszt: EU-Ground Kft.
SZENT-IVÁNYI István: Az európai integráció és a kisebbségvédelem: új lehetőségek – régi problémák
GÁL Kinga: A hagyományos nemzeti kisebbségek nemzetközi védelmének jogi és politikai keretei
TABAJDI Csaba: Európa kisebbségei egyesüljetek! Lehetséges-e, hogy az Európai Unió létrehozza saját kisebbségvédelmi rendszerét?
TOGGENBURG, Gabriel N.: Az Európai Unió kisebbségpolitikája: befejezetlen színdarab három felvonásban
TABAJDI Csaba: Sziszüphosz az Európai Unióban, Az európai uniós kisebbségvédelem ellentmondásai – 2009/b

42. YVON, Yannic: Sprachenvielfalt und europäische Einheit: Zur Reform des Sprachenregimes der Europäischen Union. 2003, Europarecht
43. VIZI Balázs: Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek. 2013, Budapest, L'Harmattan Kiadó
44. VIZI Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek, Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Kelet-Közép-Európában. 2003, Budapest: Akadémia Kiadó
45. VOGEL Sándor: Az Európai Unió és a nemzeti kisebbségek, Európai Kisebbségvédelem-erdélyi nemzetiségpolitikák. 2001, Csíkszereda: Pro-Print, 50–86. o.
46. WÄGENBAUR, Bertrand: Die Erweiterung der Union zwischen Sprachenvielfalt und Sprachlosigkeit. Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht, 2003. 705. o.
47. WEISGERBER, Leo: Sprachenrecht und europäische Einheit. 1959, Westdeutscher Verlag, Köln

ABSTRACTS OF THE AWARD-WINNING ESSAYS*

* The essays were submitted to the competition entitled "Hungary and the Central European area in the European Union, the European Union in the world" initiated by the Speaker of the Hungarian National Assembly and the Minister of Foreign Affairs and Trade in September 2014.

BALÁZS TÁRNOK

2ND PRIZE

5th year student, Pázmány Péter Catholic University,
Faculty of Law and Political Sciences

The protection of autochthonous national communities and possibilities of fostering their legal status in the European Union with particular regard to the linguistic rights in Slovakia

The aim of the thesis is to display the legal instruments of EU law that, in practice, could be used for the protection of the autochthonous national minorities. The thesis particularly focuses on the linguistic rights of Slovakia in relation to Hungarian communities living in the country. The author provides a precise description of the Slovak regulations on linguistic rights and the possible errors and absurdities of the system are also identified.

The research is based on the hypothesis that despite the fact that the minorities' rights are out of the remit of the EU, there are still some legal instruments and institutions which directly or indirectly affect the rights of minorities and can thus be used for their protection.

The thesis discusses the question whether the documents related to minority rights of the Council of Europe are part of the primary EU law. Another aspect analysed in the paper is how to set up a strict separation of the terms autochthonous/traditional national minority and immigrant minority. Furthermore, the possible key actions of Hungary and the Hungarian community living in Slovakia concerning the more efficient protection of the national minorities are touched upon.

In conclusion, the author states that the efficiency of the EU legal instruments on the protection of minority rights is highly dependent upon the future case law of the Court of Justice of the EU.

A kötet a „Magyarország és a közép-európai térség az Európai Unióban, az Európai Unió a világban” címmel az Országgyűlés elnöke, valamint a külgazdasági és külügyminiszter által magyarországi felsőoktatási intézmények, valamint a Magyarországgal szomszédos államok magyar nyelven is oktató felsőoktatási intézményeinek hallgatói részére 2014 szeptemberében meghirdetett pályázatra benyújtott díjnyertes tanulmányokat adja közre.

A pályázat kiírására első alkalommal 1995-ben került sor, azóta lényegében minden évben lehetőséget biztosít a különböző uniós politikák, a közép-európai együttműködés vagy éppen az európai integráció dilemmái iránt érdeklődést mutató hallgatók számára pályaművek benyújtására. A pályázati kiírásnak megfelelően a pénzjutalommal díjazott nyerteseket egy szakemberekből álló bírálóbizottság választja ki.

9 789639 848931