

VIZI BALÁZS

Bevezető az Európai Konvent kisebbségvédelmi javaslataihoz

Az Európai Unió alkotmányos szerződésének előkészítését a 2001-es laekeni csúcstalálkozójukon határozták el a tagállamok állam- és kormányfői. A cél az volt, hogy az Európai Unió elsődleges jogforrásait, a Római szerződést (1957) és a Maastrichti szerződést (1992) a későbbi, az Amszterdami (1997) és a Niz-zai (2000) szerződések módosításaival együtt egységes formában igazi „európai alkotmánnyá” alakítsák. Az új, egységes alapszerződés igénye már a Niz-zai szerződés aláírásakor felmerült, de az alkotmányozási folyamat csak a Laekeni nyilatkozat¹ elfogadásával vette kezdetét, amikor 2001 decemberében az Európai Tanács az Európa jövőjéről tanácskozó konvent életre hívásáról döntött.

A nagy tekintélyű egykori francia elnök, Valéry Giscard D'Estaing elnökle-te alatt, 2002 februárjában összeült Konvent célja az volt, hogy a lehető leg-szélesebb körben megteremtse az „európai alkotmányról” folyó politikai vita kereteit, elfogadja és az Európai Tanács elé terjessze az alkotmányos szerző-dés tervezetét. A Konvent összesen 105 tagja közül a tag- és tagjelölt államok kormányai 1-1 küldöttel, a nemzeti parlamentek 2-2 képviselővel, az Európai Parlament 16 képviselővel és az Európai Bizottság 2 taggal vettek részt a munkákban. A Konvent munkájában az akkor még tizenhárom tagjelölt or-szág is a tagállamokkal megegyező képviselettel vett részt, de korlátozott jogosítványokkal; a legfontosabb megszorítás az volt, hogy a tagjelöltek nem rendelkeztek vétőjoggal, azaz amennyiben a tagállamok között egy kérdés-ben konszenzus alakult ki, azt nem akadályozhatták meg. Magyar részről a kormányt kezdetben Martonyi János külügyminiszter, majd a kormányváltás után Balázs Péter államtitkár képviselte, a Magyar Országgyűlésből pedig Vastagh Pál és Szájer József voltak a Konvent rendes tagjai.²

¹Laekeni Nyilatkozat, 2001. december 15. http://europa.eu.int/futurum/documents/offtext/doc151201_en.htm

² A rendes tagok mellett ún. helyettes tagok is részt vettek a munkában, a magyar parlament részéről Szent-Iványi István (SZDSZ) és Kelemen András (MDF).

A Konvent mellett, az „Európa jövőjéről szóló vita”³ lehetőséget teremtett arra, hogy az alkotmányozás folyamatába a civil társadalom, a tudományos műhelyek és nem kormányzati szervezetek is beleszólhassanak: kifejthessék véleményüket, megfogalmazzák javaslataikat. Az alkotmányozás célja, egyebek mellett kiterjedt az Unió intézményi és döntéshozatali reformjára, az európai integráció alapértékeinek újbóli meghatározására, a mélyebb politikai integráció feltételeinek megteremtésére.

Az alkotmányos szerződés első tervezetét 2003. június 20-án terjesztette a Konvent elnöksége az Európai Tanács elé. A tagállamok és tagjelölt államok állam- és kormányfóit tömörítő kormányközi konferencia (angol rövidítése alapján IGC) júniusi brüsszeli, majd később 2003. októberi római ülésén sem tudott döntést hozni a szövegtervezetről, amelyet végül az ír elnökség alatt, a 2004. június 18–19-i csúcstalálkozón sikerült a tagállamok vezetőinek végső formába önteniük. A 2004. május 1-i csatlakozás után immár 25 tagállam állam- és kormányfői 2004. október 29-én írták alá az alkotmányos szerződést, ismét Rómában.⁴

Az első kérdés, amely felmerül, hogy jogi értelemben valóban beszélhetünk-e „Európa alkotmányának” megszületéséről. Véleményem szerint aligha. Az aláírásra előkészített végső tervezet hivatalos elnevezése, *Szerződés egy európai alkotmány létrehozásáról* inkább a szorosabb integrációt célzó politikai szándékokat jelzi, és szimbolikus értelemben a tagállamok egységét, közös elkötelezettségét hivatott kifejezni. A közösségi jog és a tagállamok joga tekintetében inkább egy sajátos nemzetközi szerződésről van szó, ugyanis, az államok alkotmányaitól eltérően, az elkészült új uniós szerződés például nem ad valódi, önálló, a tagállamoktól minden tekintetben független törvényhozói hatásköröket egyetlen uniós intézménynek sem. Tény, hogy a ratifikálás után rendelkezései és az uniós szervek szerződésben szabályozott egyes döntései (pl. a versenyjogi szabályozások vagy az Európai Bíróság ítéletei) közvetlenül érvényesülnek majd a tagállamokban. Az is igaz, hogy az alkotmányos szerződés értelmében az Unió jogi személyiséggel rendelkezik, de a tagállamok önálló jogköröket és hatásköröket csak nagyon pontosan meghatározott körben ruháztak át az EU szerveire, és ezek, eltérően a valódi alkotmánytól, nem érintik például az Unió politikai berendezkedését. A szerződés nem tekinthető egy konföderáció vagy föderáció alkotmányának, de messze több egy klasszikus nemzetközi szervezet alapokmányánál.

³ Debate on the Future of Europe. A vita hozzászólásait lásd http://europa.eu.int/futurum/index_en.htm

⁴ A Konvent és az alkotmányozás folyamatáról lásd bővebben Gordos Árpád-Ódor Bálint: *Az Európai Alkotmányos Szerződés megszületése*. Budapest, HVG ORAC, 2004.

A kisebbségek jogai és az alkotmányos szerződés

Bár az alkotmányozó Konvent vitáiban többször felmerült, a 2003 júniusában elfogadott tervezetbe nem került be egyetlen, a kisebbségek jogainak védelmére vonatkozó utalás sem. Figyelemre méltó eredménynek bizonyult ugyanakkor, hogy már a Konvent tervezetében is az EU alapjogi chartája az alkotmányos szerződés jogilag kötelező erejű része lett, így annak két, a kisebbségek védelme szempontjából is értékelhető kitétele jogi megerősítést kapott.⁵ A charta 21. cikke egyebek mellett tiltja a nemzeti kisebbséghez tartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetést, a 22. cikk pedig kimondja, hogy „az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget”.

Ezek a cikkek azonban érthető módon nem elégítették ki a kisebbségi jogok szövegszerű megjelenítésének támogatóit. A tagállamok kormányai közül (beleértve az akkori tagjelölt államokat) már a Konventben is – a magyar parlamenti képviselőkkel együtt – a magyar kormány mutatkozott a kisebbségi jogok legerélyesebb szószólójának. A Konvent elnöksége által benyújtott tervezet első kormányközi vitáján is, egyebek mellett, a kisebbségi jogokra való utalás hiányát a magyar küldöttség bírálta nyíltan. Egy önálló, kisebbségvédelmi cikk beillesztésének ekkor már nem volt igazán realitása, a kérdés sokkal inkább az volt, hogy az Unió alapértékeit meghatározó I-2. cikkében utaljanak-e a kisebbségek jogaira. A magyar miniszterelnök 2003. június 20-án a szaloniki csúcstalálkozón síkra szállt azért, hogy az alkotmányos szerződésben a kisebbségek kollektív jogai is szerepeljenek, amit a csúcstalálkozón – igen meglepő módon – a kisebbségi ügyek iránt amúgy kevés megértést tanúsító francia elnök és a görög kormányfő is szóban támogatott.⁶ A kezdeti egyetértés látszata ellenére viszont hamarosan kiderült, hogy a kollektív kisebbségi jogok több tagállam (pl. Szlovákia) számára is elfogadhatatlanok. A magyar javaslatot a kormányközi konferencia végül csak 2003 októberében tárgyalta érdemben, és az akkori olasz elnökség javaslata alapján a végleges szövegről döntő 2004. június 17–18-i ülésen az ír elnökség már egy kompro-

⁵ Az Alapjogi Charta kisebbségvédelmi vonatkozásairól lásd Schweltnus, G.: *Much ado about nothing? – Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*. ConWEB Papers 2001/5. <http://www.qub.ac.uk/schools/SchoolofPoliticsInternationalStudies/Research/PaperSeries/ConWEBPapers/>

Az Európai Unió Alapvető jogok chartájáról általában lásd bővebben Braibant, G.: *La Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne*. Paris, Seuil, 2001. Eeckhout, P., *The EU Charter of Fundamental Rights and the Federal Question*. In: *Common Market Law Review*, Vol. 39, n. 5, October, 2002. Eriksen, E. O.-Fossum, J. E. és Menéndez, A. J. (szerk.) *The Chartering of Europe – The European Charter of Fundamental Rights and its Constitutional Implications*, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2003.

⁶ Ruff Orsolya: *Jövőre uniós alkotmány Magyar Nemzet*, 2003. június 21. 1. Füzes Oszkár: *EU-csúcs: alkotmányvita, külpolitika. Népszabadság Online*, 2003. június 21. <http://www.nol.hu/cikk/115214/>

misszumos megoldást terjesztett a kormányközi konferencia elé.⁷ Ez a következőképp módosította az Unió alapértékeiről szóló I-2. cikket: „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok, ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait tiszteletben tartásának értékein alapul.”

Mivel ez a megfogalmazás az egyértelműen kollektív jogokat sugalló „kisebbségek” helyett a nemzetközi jogi dokumentumokban elterjedt „kisebbségekhez tartozó személyek” fordulatot használja – a nemzetközi jogi fogalomhasználatnak megfelelően –, minden tagállam számára elfogadhatóvá vált és az alkotmányos szerződés aláírásra váró szövegébe is ebben a formában került be.⁸

Javaslatok a Konventben

A kisebbségi jogokra utaló bekezdésnek az előzményeit azonban a Konvent munkájában kell keresni. A Konvent ugyanis jó alkalmat szolgáltatott arra, hogy a képviselők az Unió eddigi alapszerződéseinek hiányosságait is szóvá tegyék. Ezek között volt a nemzeti és nyelvi kisebbségek jogainak kérdése is. Az Európai Unió eddigi alapszerződéseiben egyetlen utalás sem volt, amely kifejezetten elismerte volna a kisebbségek jogainak biztosítását az Unióban.

Ez annak ellenére is így volt, hogy az elmúlt évtizedekben – külső és belső ösztönzésre egyaránt – többször is napirendre került, hogy az EU-nak a kisebbségek védelmében is szerepet kellene vállalnia.⁹

Az Unión belüli kisebbségek védelmének kérdése sokáig csak a kisebbségi nyelvek elismerésének és védelmének igényében jelentkezett, elsősorban az Európai Parlament jogilag nem kötelező ajánlásaiban és határozataiban.¹⁰ A kisebbségi jogok ügyének az EU keleti bővítése adott újabb lökést, mivel az 1993-as koppenhágai kritériumok között, a demokratikus berendezkedés, a joguralom és az emberi jogok védelme mellett az akkori tagállamok a közép- és kelet-európai országokkal szemben a kisebbségek tiszteletét és védelmét is az EU-tagság feltételeként határozták meg.¹¹ Az, hogy 1993 után a kisebbségek védelme is a tagsági kritériumok közé került, anélkül hogy a régebbi tag-

⁷ Brüsszel, 2004. június 16. CIG 81/24 PRESID 23.

⁸ Az Európai Alkotmány tervezetének konszolidált verziója (CIG 86/04) megtalálható magyarul: http://www.kulugyminiszterium.hu/NR/rdonlyres/5A7D0CCF-C4EC-4FAE-A682-062A928F1049/0/CIG_86_04hu.pdf

⁹ Lásd például az ún. Ebner-jelentést, Európai Parlament, 2003. július 14. A5-0271/2003.

¹⁰ Például A regionális nyelvek és kultúrák közösségi Chartájáról és az etnikai kisebbségek jogainak Chartájáról szóló határozat (ún. Arfé-jelentés). Official Journal 1981 No. C 287, 106.; Nyelvi és kulturális kisebbségek érdekében hozott intézkedésekről szóló határozat. Official Journal 1983 No. C 68, 103.; Az Európai Közösség nyelvi és kulturális kisebbségeiről szóló határozat. Official Journal 1994 No. C 61 (29.2.1994), 110–113.

¹¹ Bővebben Vizi Balázs: Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme. *Pro Minoritate* 2003/Tavaszi 3–20.

államokkal szemben bármilyen hasonló kötelezettséget támasztottak volna, a későbbiekben komoly érvet szolgáltatott azoknak, akik arra törekedtek, hogy a kisebbségek jogai a közösségi jogban és az EU politikáiban is megjelenjenek. Az ún. „kettős mérce” megszüntetésének igénye az alkotmányos szerződés kidolgozása során a Konventben is többször felmerült, ahogy azt az itt közölt javaslatok érvelései is mutatják. A kisebbségvédelem ügye nemcsak a civil szervezetektől kapott támogatást, de a Konvent tagjai között is voltak, akik fontosnak érezték, hogy a kisebbségek jogainak érdekében szólaljanak fel. A témában például önálló javaslatokat nyújtottak be a Konventhez az állam nélküli nemzetek ügyét is felkaroló Európai Szabad Szövetség képviselői és a Konvent magyar tagjai. Igaz, egyik kisebbségvédelmi indítvány sem kapott a Konventben többségi támogatást, de már önmagában az a tény, hogy ilyen javaslatok is a Konvent napirendjére kerültek, segített abban, hogy az alkotmányos szerződés előkészítésében a kisebbségi kérdés is figyelmet kapjon.

Az alkotmányozás keretében a kisebbségi jogok és érdekek megjelenítésére megfogalmazott javaslatok lényegében három területet érintettek. 1. Az intézményi reform keretében merült fel a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottsága létrehozásának ötlete (Szájer-javaslat), 2. egy másik felszólalás az Unió felépítésének, a régiók szerepének újrafogalmazása mellett érvelt (MacCormick), és 3. a felszólalások mellett az alkotmányos szerződés szövegszerű kiegészítésére is születtek javaslatok (pl. Balázs Péter, Vastagh Pál, Szájer József javaslatai). A Konventen kívül, de több képviselő részéről támogatva, az EU jövőjéről folytatott társadalmi vitában született meg a nyelvi sokszínűség tiszteletben tartása és támogatása terén a kisebbségi nyelvek tényleges védelmének szabályozásáról szóló javaslat, amelyet az európai kisebbségi nyelveket támogató nemzetközi civil szervezet, a Kevésbé Használt Európai Nyelvek Irodája tett le a Konvent asztalára (EBLUL-javaslatok).

Meg kell azonban jegyezni, hogy regionális sokszínűség támogatására vagy a többszintű európai kormányzat megerősítésére vonatkozó javaslatok a közösségi politikák és a közösségi jog általános értelmezése szerint csak nagyon közvetetten érinthetnek egyes kisebbségi csoportokat. Nyilvánvaló, hogy a régiók EU-n belüli támogatása nem a kisebbségek védelmét célozza. Az Unió regionális szintjeinek megerősítése azoknak az ún. „állam nélküli nemzeteknek” fontos igazán, amelyek az adott tagállamban – az EU támogatási, regionális politikái szempontjából – saját regionális önkormányzattal rendelkeznek, és így régiójuk megerősödése nemzeti közösségük erősödésével is járhat. Ezek azonban ritka kivételek, ilyen például Katalónia, Skócia, Wales vagy Flandria esete.

A politikai felszólalások intézményi kezdeményezései között talán a legfontosabb javaslat Szájer József nevéhez fűződik, aki egy Nemzeti és Etnikai Kisebbségi Tanácsadó Bizottság (NEKB) létrehozását indítványozta a Konventben.¹² A NEKB például, hasonlóan a már létező Régiók Bizottságához,

¹² CONV 580/03.

konzultációs jogkörökkel rendelkezett volna minden olyan kérdésben, amely az európai integrációban a kisebbségek életét érintheti: így az oktatáson és kultúrán kívül egyebek mellett a foglalkoztatáspolitikai, a közlekedési hálózatok stb. terén. Annak ellenére, hogy a javaslat benyújtója már a kezdetektől azzal számolt, hogy ennek az intézménynek a létrehozása nem számíthat komoly támogatásra a Konventben,¹³ ez a várható elutasítás – ahogy az az alábbi tervezetből is kitűnik – nem magának a létrehozni kívánt testületnek szól (hiszen az csak egy tanácskozó testület lett volna, lényegi hatáskörök nélkül), hanem az Európai Unió tagállamainak a kisebbségek intézményes képviselőit megteremtésétől való ódzkodását bizonyította. A létrehozni kívánt bizottságban, amely csak tanácskozó jogkörrel rendelkezett volna – az államok számára további „biztosítékként” – a kisebbségek képviselői mellett a tagállamok képviselői is helyet kaptak volna.

A regionális kisebbségek érdekképviselőit megerősítését célozta a Konventben a Skót Nemzeti Párt képviselőjének, Neil MacCormicknak felszólalása. Ő az EU-n belül a régiók szerepének újragondolására tett javaslatot, hangsúlyozva, hogy az integráció egyik alapelvét, a szubszidiaritás elvét a tagállamokon belül is ki kell terjeszteni, elsősorban az olyan régiókban, amelyek önálló önkormányzattal rendelkeznek. Külön érdekessége a felszólalásnak, hogy az államokon belüli területek önrendelkezéshez való jogának, az elszakadáshoz való jognak Unión belüli elismerését is felvetette. Ez jelzi, hogy az egyre szorosabb integrációban az állami szuverenitás gondolata is más perspektívába kerül, az EU tagállamai számos hatáskörüket átruházták már az Unióra, következésképp az EU-n belüli állami önállóság a klasszikus állami önállóságnál szűkebb lehetőségeket ad. Ugyanakkor a megosztott szuverenitás és a többszintű demokrácia elveinek megfelelően az EU új lehetőségeket is kínálhat az államokon belüli régiók, különösen a nemzetiségi lakosságában is elkülönült régiók (pl. Katalónia, Skócia, Wales stb.) politikai fejlődése számára.¹⁴

Ezenkívül érdemes megemlíteni, hogy Szájer József, Balázs Péter tagok és Eckstein-Kovács Péter, Neil MacCormick és Szent-Iványi István helyettes Konvent-tagok közös nyilatkozatot juttattak el a Konvent főtítkárához az „EU alkotmányos struktúrája és a kisebbségek tisztelete” címmel.¹⁵ A nyilatkozat felhívja a Konvent figyelmét arra, hogy az 1993-as koppenhágai felvételi kritériumok közül – az 1997-es amszterdami szerződés módosításaival – egyedül a kisebbségek védelme nem került be a közösségi alapszerződések szövegébe. Ezért a nyilatkozat aláírói felszólították a Konventet, hogy az

¹³ Szájer egy Budapesten, az MTA Társadalomtudományi Központjában 2003 nyarán tartott előadásában azt is hangsúlyozta, ő igazából tesztnek szánta a javaslatát, hogy felmérje, javaslata milyen mértékben ütközik elutasításba, és hogy legalább a kisebbségek uniós képviselőit gondolatához kísérelje meg hozzászoktatni a Konvent-tagokat.

¹⁴ Vö. Micheal Keating: *Plurinational Democracy. Stateless Nations in a Post-Sovereignty Era*. Oxford: Oxford University Press, 2001.

¹⁵ 2003. március 25. CONV 639/83 CONTRIB 286.

alkotmányos szerződésben ne csak a hátrányos megkülönböztetés tilalmát erősítsék meg, hanem kifejezetten utaljanak a kisebbségek jogainak védelmére, a regionális, kulturális és nyelvi sokszínűség tiszteletben tartására is. A Konvent végül is ezeket a javaslatokat sem tárgyalta.

Szövegszerű módosító javaslatok

Az említett, inkább politikai felszólalásokon kívül, elsősorban a magyar képviselők részéről szövegszerű módosító javaslatok is a Konvent elé kerültek. A Konvent elnöksége által benyújtott szövegtervezetet a Konvent tagjai megvitatták, és számtalan módosító javaslatot nyújtottak be, amelyek közül a kisebbségek védelmének kérdése leginkább három cikk kiegészítése kapcsán merült fel. A magyar képviselők ebben a tekintetben az Unió alapértékeiről szóló I-2. cikk, az Unió céljairól szóló I-3. cikk és az alapvető emberi jogok védelméről szóló I-7. cikk kiegészítését javasolták.

A magyar kormány képviselője, Balázs Péter, két alkalommal javasolt módosításokat az I-2. cikkel kapcsolatban. Először azt indítványozta, hogy az emberi jogok tiszteletét egészítsék ki a nemzeti kisebbségek jogainak tiszteletével.¹⁶ Második módosítása, amelyet a Konvent más tagjaival közösen nyújtott be, az „*emberi jogok tiszteletben tartása*” helyett az „*emberi jogok, valamint a kisebbségek emberi jogainak tiszteletben tartása és védelme*” kifejezést indítványozta.¹⁷ Az érvelés mindkét javaslatnál arra épült, hogy meg kell szüntetni a kettős standardot, és a koppenhágai kritériumok hiányzó részét a közösségi jogban is pótolni kell. Ugyancsak az I-2. cikk módosítását javasolta Jens-Peter Bonde képviselő, aki a „*nemzeti és etnikai kisebbségek tisztelete*” kiegészítést indítványozta.¹⁸ Más képviselők a kisebbségek megnevezése nélkül egy második bekezdés beillesztését indítványozták, amely kimondta volna, hogy „*az Unió tiszteletben tartja nemzeti és regionális identitásait*”, a képviselők magyarázata szerint ezzel a szerződés is elismerte volna, hogy az egyes tagállamokban is több nemzeti vagy regionális identitás él egymás mellett.¹⁹

¹⁶ Ehhez hasonló szövegezést javasolt még Kiljunen és Vanhanen közös módosító javaslata. <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/Art%20%20Kiljunen-Vanhanen.pdf>
Lásd még Eckstein-Kovács Péter indítványát http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/Art2Eckstein_Kovacs.pdf

¹⁷ Balázs Péter, Szájer József, Vastagh Pál, Hannes Farnleitner, Alain Lamassoure, Jens-Peter Bonde, Kimo Kiljunen, Eviropidis S. Styliandis, Gottfried Péter, Szent-Iványi István, António Nazaré Pereira, Jürgen Meyer közösen benyújtott módosító indítványa. http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/2/2_Art%20I%20%20Balázs%20EN.pdf

¹⁸ http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/2_Art%20I%20%20Bonde%20EN.pdf

¹⁹ Andrew Duff, Dimitrij Rupel, Paul Helminger, Szent-Iványi István és Lamberto Dini közös módosító javaslata. <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/Art%20%20Duff.pdf> Érdekes párba állítható ezzel Ján Figel beadványa, aki a Szlovák Nemzeti Tanács 2002.

Vastagh Pál és Szájer József is hasonló javaslatokat fogalmaztak meg.²⁰ Vastagh Pál az I-3. cikk 3. bekezdésének kiegészítésére önálló javaslatot tett, úgy, hogy az a kulturális sokszínűség mellett a „kisebbségek” tiszteletben tartását is magában foglalja.²¹ Ez elmaradt, de az aláírásra kerülő változatban ennél a cikknél a nyelvi sokszínűség tisztelete is szerepel: „Az Unió tiszteletben tartja saját kulturális és nyelvi sokszínűségét, és biztosítja Európa kulturális örökségének megőrzését és tovább gyarapítását.”²²

Ezenfelül Szájer József azt is javasolta, hogy az Unió csatlakozzon az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezményéhez, és ezt az Alkotmányos Szerződés szövegében is jelezzék; az alkotmány I-7. cikkére az alábbi módosítást nyújtotta be:

„(1) Az Unió elismeri az Alkotmány II. részét képező Alapjogi Chartában foglalt jogokat, szabadságokat és elveket.

(2) Az Unió célul tűzi ki, hogy csatlakozik az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezményhez és a *Kisebbségi jogok Keretegyezményéhez* (sic!). Az Egyezményhez és a *Keretegyezményhez* csatlakozás nem érinti az Uniónak az Alkotmányban meghatározott hatásköreit.”²³

Ugyanennél a cikkelynél, a Konvent helyettes tagjaként Eckstein-Kovács Péter javasolta, hogy az Unió csatlakozzon a Regionális és kisebbségi nyelvek európai chartájához.²⁴

A tagjelölt országok, így Magyarország képviselőinek részvétele a Konventben jogilag gyenge lábakon állt, hiszen a konszenzuális döntéseknél a tagjelölt államok nem vétőzhettek, ami sokak szerint sértette az államok egyenjogúságának elvét. A Konventben a kisebbségvédelem megemlítésére vonatkozó javaslatokat nem is sikerült elfogadtatni. De ezek a javaslatok mindenképp jó politikai alapot szolgáltattak a magyar kormány későbbi fellépéséhez a kormányközi konferencián és a végleges szövegváltozat elfogadásakor.

január 30-án a tagállamok szuverenitásáról hozott határozatára hivatkozva egy új, második bekezdésben annak kimondását javasolta, hogy „az Unió tiszteletben tartja a tagállamok kulturális és erkölcsi szuverenitását”. <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/2/Art%202a%20Figel.pdf>

²⁰ CONV 574/03.

²¹ <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/3/Art3Vastagh.pdf>

²² Danuta Hübner azt is javasolta, az Unió ne csak tiszteletben tartsa, de támogassa is a nyelvi, kulturális sokszínűséget. http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/3/3_Art%20I%203%20Hubner%20EN.pdf

²³ A Konvent előtt fekvő tervezetben még 5. cikk 2. bekezdés. <http://european-convention.eu.int/docs/treaty/pdf/5/Art%205%20Szájer.pdf> Az egyezmény pontos címe: Az Európa Tanács nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménye (1995). E.T.S. 157. Magyarországon kihirdette az 1999. évi XXXIV. tv.

²⁴ <http://european-convention.eu.int/Docs/Treaty/pdf/5/Art5Eckstein-Kovacs.pdf>

Az EBLUL javaslatai

Az alkotmányozási folyamathoz kapcsolódva, de a Konventen kívül születtek meg a nem kormányzati szervezetek kisebbségvédelmi javaslatai. Ezek közül kiemelkednek a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodájának (European Bureau of Lesser Used Languages – EBLUL) itt közölt indítványai. Az Európai Parlamentben már az 1980-as évek legelejétől felmerült a kisebbségi nyelvek elismerésének és támogatásának ügye. Az EBLUL-t is épp azért alapították meg 1982-ben, hogy legyen az EU-n belül egy olyan intézmény, amelyik felvállalja a kisebbségi nyelvek ügyét. Az EBLUL minden tagállamban nemzeti irodákat tart fent, rendszeresen jelentéseket készít a kisebbségi nyelvek helyzetéről az Unióban, együttműködik az Európai Parlament kisebbségi ügyekben lobbizó képviselőivel.²⁵

Az eddigi tapasztalatok és az Európai Parlament munkája alapján, az EU-n belüli kisebbségi ügyekben valójában a kisebbségi nyelvek támogatásának kérdése tűnik a legelfogadhatóbb közös nevezőnek az Unió tagállamai között.²⁶ Az eddig elfogadott EP-határozatok irányvonala, valamint az a tény, hogy eddig egyedül a kisebbségi nyelvek oktatására, támogatására sikerült az Unió költségvetéséből forrásokat szerezni, jól érzékelteti, hogy a kulturális sokszínűség védelme a kisebbségi nyelvek védelmét is magában foglalhatja. Ezt tükrözi az EBLUL tevékenysége, valamint az alkotmányozás során elkészített javaslatai is. Először 2002 februárjában fogadott el az EBLUL közgyűlése egy három pontból álló csomagtervet, majd 2002 júniusában tették közzé az ún. Ljouwertti nyilatkozatot.

Az EBLUL által készített javaslatok azt szorgalmazták, hogy ez a lehetséges „tágabb” értelmezése az Unión belüli kulturális sokszínűségnek az új EU-szerződésben is elismerést nyerjen. Ehhez három pontban indítványozták az alkotmányos szerződés módosítását: először is a hátrányos megkülönböztetés tilalmát a nyelvi hovatartozáson alapuló diszkriminációra is javasolták kiterjeszteni; a másik lényeges pont az Unió közös kulturális politikájának megerősítése volt, a harmadik pedig a nyelvi sokszínűség védelmének szövegszerű megjelenítése a szerződésben. A Konvent több tagja is támogatta az EBLUL indítványait, ez azonban nem volt elégséges ahhoz, hogy azok az alkotmány szövegében is megjelenjenek.

Az elfogadott alkotmányos szerződés ugyan ezekhez a javaslatokhoz képest nagyon szerény eredményt mutat a kisebbségek jogainak elismerésében, de maga a tény, hogy az elsődleges közösségi joganyagba egyáltalán bekerült egy kisebbségi jogokra való utalás, lényeges előrelépést jelent.

²⁵ *A pajzs és a kard* – interjú Neil MacCormick-kal. In: *Pro Minoritate* 2003/1.

²⁶ Vö.: Vizi Balázs: Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek. In: Nádor, O.–Szarka, L. (szerk.) *Nyelvi jogok, kisebbségek, nyelvpolitika Közép-Kelet-Európában*. Budapest: Akadémiai Kiadó, 2003. 37–56.