

Kisebbségvédelmi javaslatok az Európai Konventben¹

A Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája (EBLUL)

Csomagterv a nyelvi sokszínűségért²
Bilbao, 2002. február 23.

Az Unió legalább 40 millió állampolgára rendszeresen használ regionális vagy kisebbségi nyelvet. Ők alkotják a több mint 60 európai „kevésbé használt” nyelv közösségét. Ezen, néhány esetben már a kihalás veszélyétől is fenyegetett nyelvek tiszteletben tartása, védelme és támogatása hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak fejlődéséhez.

Annak érdekében, hogy előkészítse a terepet a következő Kormányközi Konferenciára, az Európai Unió jövőjéről tanácskozó Konvent feladatul kapta, hogy tekintse át az Unió jövőbeni fejlődése kapcsán felmerülő kulcskérdéseket, és hogy lehetőség szerint hozzon létre egy alkotmányos EU-dokumentumot.

A Konvent nyitott a civil társadalom részéről érkező javaslatokra. Ebben a kiadványban a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája (EBLUL) egy nyelvi sokszínűségekre vonatkozó csomagterv-javaslatot terjeszt elő. A csomagterv további hozzájárulásokra is nyitott marad.

A javaslatok fő célja, hogy választ adjanak arra a kérdésre, hogyan tölthető meg tartalommal a 2000. december 7-i az Európai Unió Alapvető jogok chartájának 22. cikkelye, amely így szól: „Az Európai Uniónak tiszteletben kell tartania a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”

A „nyelvi sokféleség” és „tiszteletben tartás” értelmezése

A nyelvi sokszínűség koncepciója az európai identitás alapvető és dinamikus elemén, Európa kulturális és nyelvi örökségén alapul. A nyelvi sokszínűség

¹ A dokumentumokat Demény Gyöngyvér fordította és Vizi Balázs szerkesztette.

² A csomagtervet a baszk kormányzat által rendezett szemináriumon az Egyesült Nemzetek, az Európa Tanács, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet hosszú távú kisebbségpolitikai tapasztalatokkal rendelkező magas szintű szakértői csoportja dolgozta ki, a baszk kormányzat és az Európai Bizottság támogatásával. – Az angol „diversity” kifejezést az EU hivatalos magyar nyelvű dokumentumaiban általában a „sokféleség” szóval szokták fordítani. Az itt közölt dokumentumokban, amennyiben nem hivatalos fordítást idézünk, az általunk kifejezőbbnek tartott „sokszínűség”-et használtuk. (A szerk.)

hozzájárul a kulturális gazdagsághoz, a társadalmi fejlődéshez és a gazdasági jóléthez. Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 151. cikke szerint a nyelvi sokszínűség része a kulturális sokszínűség tágabb fogalmának. A nyelvi sokszínűség fogalma nem tesz különbséget a hivatalos vagy állami nyelvek és a regionális vagy kisebbségi nyelvek között.

A korábban említett szerződés 13. cikkének értelmében a *tiszteletben tartás* fogalma magában foglalja a hátrányos megkülönböztetés tilalmát. Ez, az oktatásra, szakképzésre és ifjúságra vonatkozó 149. cikk szerint oktatási erőforrásnak, a kultúrára vonatkozó 151. cikk szerint pedig pozitív intézkedésnek tekinthető.

A nyelvi sokszínűség tiszteletben tartása magában foglalja annak elismerését is, hogy minden európai nyelv egyenlő, függetlenül attól, hogy széles körben vagy kevésbé használatos. Az EU Miniszterek Tanácsa 2001. november 29-i határozatában kijelentette, hogy „kulturális szempontból valamennyi európai nyelv egyenlő értékű és méltóságú, és az európai kultúra és civilizáció szerves részét alkotja”. A „tiszteletben tartás” a választás lehetőségének és szabadságának, valamint a bármely nyelven szólás szabadságának biztosítását vonja maga után, továbbá hozzájárul a kultúrák közötti megértéshez és a béke kultúrájához.³

Fontos felidézni az Európai Unió Alapvető jogok chartájának 53. cikkelyét, amely kimondja: „E charta egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, mint amely szűkíti vagy hátrányosan érinti azokat az emberi jogokat és alapvető szabadságjogokat, amelyeket – saját alkalmazási területükön – az Unió joga, a nemzetközi jog, a tagállamok alkotmányai, illetve az Unió vagy a tagállamok mindegyikének részességével kötött nemzetközi szerződések, köztük az Emberi jogok és alapvető szabadságok védelméről szóló európai egyezmény elismernek.”⁴

³ A szólás szabadsága és a kulturális identitás tiszteletben tartása a nemzetközi jog szerint magában foglalja a nyelvi jogok védelmét, ilyenek például Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (Egyesült Nemzetek, 1966), 27. cikk; Egyezmény a gyermek jogairól (Egyesült Nemzetek, 1989), 29. és 30. cikkek; Az oktatásban alkalmazott hátrányos megkülönböztetés elleni küzdelemről szóló egyezmény (Egyesült Nemzetek Nevelésügyi, Tudományos és Kulturális Szervezete, 1960) 5. cikk; Az EBEÉ emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozájának dokumentuma (1990), 32., 33., 34., 35. és 40. szakaszok; a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (Európa Tanács, 1995), 5., 6., 9., 10., 11., 12., 14. és 17. cikkek.

⁴ Az Európai Unió közös piacának egységesítésére tett intézkedések és a regionális vagy kisebbségi nyelvek védelmének elve között fennáll a konfliktus kockázata. Olyan intézkedésre van szükség, amely tekintettel a nyelvi és kulturális sokszínűsége, egyensúlyba hozza a harmonizációt és integrációt. A javasolt intézkedés az EU-t elkötelezné a nyelvi sokszínűség iránti tisztelet általános elve mellett, kiegészítve más eszközökkel kifejlesztett részletesebb megközelítésekkel.

A „nyelvi sokszínűség” belefoglalása az új EU Szerződésbe

Annak érdekében, hogy a 22. cikkely – „az EU-nak tiszteletben kell tartania ... a nyelvi sokféleséget” – teljes értelmet nyerjen, a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája a következő módosításokat javasolja az Európai Közösséget létrehozó szerződésben:

1. Az Európai Unió Alapvető jogok chartájának 22. cikkelyére alapozva be kell vezetni egy *külön cikkelyt a nyelvi sokszínűségről*;
2. A hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 13. EK-cikkbe kifejezetten bele kell foglalni a „nyelvi” alapon [történi hátrányos megkülönböztetés tilalmát – szerk.] kifejezést;
3. A kulturális politikákra vonatkozó 151. EK-cikkben meg kell változtatni a Miniszterek Tanácsának *egyhangú* szavazását *minősített többségi* szavazásra.

A nyelvi sokszínűségről szóló külön cikkely

A nyelvi sokszínűségnek az Európai Unión belüli tiszteletben tartása és előmozdítása érdekében és a szabadság, biztonság és igazságosság területein, a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája a következő cikket javasolja az új EK Szerződésbe:

1. A Közösségnek, saját hatáskörében, tiszteletben kell tartania és támogatnia kell a nyelvi sokszínűséget Európában, beleértve a regionális vagy kisebbségi nyelveket mint ezen sokszínűség kifejeződéseit, azáltal hogy bátorítja a tagállamok közötti együttműködést és más megfelelő eszközöket használ ezen cél előmozdítása érdekében.
2. A közösségi cselekvésnek sajátosan magába kell foglalnia:
 - a tapasztalat és „jó gyakorlat” cseréjének támogatását;
 - az államok, regionális és helyi hatóságok közötti együttműködés és közös projektek előmozdítását;
 - ahol ez lehetséges, a határokon átívelő együttműködés támogatását;
 - a civil társadalom szervezetei közötti együttműködés támogatását.
3. A Közösségnek és a tagállamoknak együtt kell működniük a nyelvi sokszínűség támogatása terén a hatáskörrel rendelkező nemzetközi szervezetekkel, különösképpen az Európa Tanáccsal.
4. Az EU-nak törekednie kell, hogy biztosítsa, nem fogad el és nem alkalmaz olyan EU-politikákat vagy intézkedéseket, amelyek káros hatással lehetnek Európa nyelvi sokszínűségére.
5. Annak érdekében, hogy hozzájáruljon az ebben a cikkben felsorolt célok eléréséhez, a Tanács:
 - a 251. cikkben említett eljárással összhangban cselekedve, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával való konzultáció után ösztönző intézkedéseket fogad el (kivéve a tagállamok jogszabályainak és szabályozásainak bármilyen összehangolását);
 - a Bizottság javaslatára minősített többségi döntéssel ajánlásokat fogad el.

I n d o k l á s

A nyelvi sokszínűségről szóló új cikk elsődleges jogként és politikaként értelmezhető, mely védi és előmozdítja a tagállamok hivatalos, állami és regionális vagy kisebbségi nyelveit. Ez a definíciós feladat a legfontosabb, mivel az Európai Unió a bővítés folyamata során szembesülni fog olyan elvárásokkal, hogy a csatlakozni kívánó országokban foglalkozzon a nyelvi jogok védelmének kérdésével.

Az Európai Unió hatásköri illetékessége körében már jelenleg is foglalkozik a nyelvi sokszínűséget érintő kérdésekkel.⁵ Az európai integráció a jövőben további politikák támogatását igényli ezen a területen, különösen, ami a többnyelvű oktatást, valamint a kulturális sokszínűségnek a médián és művészeteken keresztül történő előmozdítását illeti. Ebből a szempontból az együttműködés és a közös projektek egyre fontosabbakká válnak, mivel az európai integráció folyamatának regionális, állami, valamint nemzetközi szinteken szükségszerűen létezik egy kulturális dimenziója.

A diszkrimináció tilalmára vonatkozó 13. cikk módosítása

Az Európai Közösséget létrehozó szerződés 13. cikke kijelenti: „E szerződés egyéb rendelkezéseinek sérelme nélkül és a szerződés által a Közösségre átruházott hatáskörök keretén belül a Tanács a Bizottság javaslata alapján és az Európai Parlamenttel folytatott konzultációt követően egyhangúlag megfelelő intézkedéseket tehet a nemek, a faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére...”

A Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája indítványozza a „nyelv” szó beiktatását az „etnikai származás” után, más, valamennyi EU tagállam által elfogadott nemzetközi standardokkal (egyebek mellett az ENSZ Alapokmány, az Emberi jogok egyetemes nyilatkozata, Nemzetközi emberi jogi egyezségokmányok, az Emberi jogok európai Egyezménye)⁶ való nagyobb összhang elérése érdekében.

⁵ Döntési javaslat az Európai Parlament és Tanács számára a „Nyelvek Európai Évéről 2001”, COM (1999) 485 final.

⁶ A hátrányos megkülönböztetés tilalmának elve alapvető emberi jogi elv, mely mind az írott jog, mind a szokásjog által kötelezőként elfogadott az Európai Unió tagállamaiban, például Emberi jogok egyetemes nyilatkozata (Egyesült Nemzetek, 1948), 2. cikk; Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmánya (Egyesült Nemzetek, 1966), 2. cikk; Emberi jogok és alapvető szabadságjogok európai egyezménye (Európa Tanács 1950), 14. cikk; Helsinki záróokmány (EBEÉ 1975) VII. alapelv; Az EBEÉ Emberi dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozájának dokumentuma (1990), 5.9. és 30-40. szakaszok; Párizsi charta az új Európáért (EBEÉ 1990), 6. szakasz az „Emberi jogok, demokrácia és jogállamiság” címszó alatt; A budapesti értekezlet nyilatkozata (EBEÉ 1994), 7. szakasz.

Bár az etnikai származás általánosságban magában foglalja a nyelvet, egyes egyének és közösségek csupán nyelvi alapon határozzák meg önmagukat. Ilyen esetben a sajátos nyelvi védelem hiánya közvetve hátrányos megkülönböztetéshez vezethet. Az Európai Unió Alapvető jogok chartájának 22. cikkelye azonban utal legalább a nyelvi alapon történő hátrányos megkülönböztetés tilalmára.

Anna Diamantopoulou asszony, a munkaügyi és szociális ügyekért felelős európai bizottsági tag következőképpen válaszolt az Európai Parlament egyik tagjának írott kérdésére: „A diszkrimináció elleni harc programja az EK 13. cikkén alapul. Ez a cikk kimondja, hogy a Közösség: »intézkedéseket tehet a nem, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy meggyőződésen, fogyatékoságon, koron vagy szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés leküzdésére«. A nyelvi alapon történő diszkriminációt nem említi ez a cikk. Következésképpen ez a program nem tartalmazza a nyelvi alapon történő hátrányos megkülönböztetés elleni harcot célzó cselekvéseket. Sem a 13. EK-cikkben sem a 2000/43/EK-irányelvben az etnikai származás alapján történő hátrányos megkülönböztetés fogalma nem fedi le a nyelvi alapon történő hátrányos megkülönböztetést.”

Világos tehát, hogy az EU nem maradhat a minimális nemzetközi standardok alatt, hanem ellenkezőleg, válaszolnia kell a nemzetközi standardok fejlődésére, például az Emberi jogok európai egyezménye 12. kiegészítő jegyzőkönyvének rendelkezésére, mely intézkedik a hátrányos megkülönböztetés általános tilalmáról a törvény által biztosított bármely jog élvezete esetében.

Végül a „nyelv” szó beiktatása a 13. EK-cikkbe nagyobb összhangot biztosítana általánosságban véve az Európai Unió Alapvető jogok chartájával és különösen ugyanezen Chartának a hátrányos megkülönböztetés tilalmáról szóló 21. cikkelyével.

Minősített többségi szavazás bevezetése a kulturális politikákról szóló 151. EK-cikkbe

A Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája azt javasolja, hogy a 151. EK-cikkben a Miniszterek Tanácsa részére előírt egyhangú szavazást helyettesítsék minősített többségi szavazással. Ez, mint egy általános európai érdeket, a kulturális örökség előmozdítását segítené elő, a tagállamoknak a kulturális politikák terén létező hatásköreinek teljeskörű tiszteletben tartásával.⁷

⁷ Az Európai Unióban a kulturális és nyelvi sokszínűség védelme valamennyi tagállam valamennyi állampolgára számára törődés tárgyát képezi, például Az EBEÉ Emberi Dimenzióval Foglalkozó Koppenhágai Konferenciájának Dokumentuma 1990, 23. és 30-40. paragrafusok; Párizsi charta az új Európáért (EBEÉ 1990), 6. paragrafus az „Emberi jogok, demokrácia és jogállamiság” címszó alatt; Az EBEÉ Emberi Dimenzióval Foglalkozó Moszkvai Konferenciájának Dokumentuma 1991, 35. paragrafus; Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája, Európa Tanács 1992; Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről, Európa Tanács 1995.

Záróokmány

Ljouwert-i Tanács. 2002. június 16.

A nyelvi sokszínűsége és az Európai Unió jövőjére vonatkozó nyilatkozat

Felidézve, hogy az Európai Unió Oktatási Tanácsa a 2002. február 14-én a „Nyelvek Európai Éve 2001” célkitűzései végrehajtásának keretében a nyelvi sokszínűség és a nyelvtanulás előmozdítása érdekében elfogadott határozatában kijelentette, hogy „kulturális szempontból valamennyi európai nyelv egyenlő értékű és méltóságú, az európai kultúra és civilizáció szerves részét alkotja”.

Hangsúlyozva, hogy az Európai Unió legalább negyven millió állampolgára több mint hatvan európai nyelvi közösséget alkotva rendszeresen használ regionális vagy kisebbségi nyelvet, és hogy ezen nyelvek, melyek közül néhányat a kihalás veszélye fenyeget, tiszteletben tartása, védelme és előmozdítása jelentősen hozzájárul az európai kulturális örökség és gazdagság fenntartásához és fejlődéséhez.

Elismerve, hogy az Európai Unió jövőjéről tanácskozó Konvent annak érdekében, hogy előkészítse a terepet a következő Kormányközi Konferenciára, feladatul kapta, hogy tekintse át az Unió jövőbeni fejlődése kapcsán felmerülő kulcskérdéseket, és hogy a lehetőségek szerint hozzon létre egy alkotmányos EU-dokumentumot.

Következésképpen, a Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodájának Közgyűlése (EBLUL) Ljouwert/Leeuwardeni értekezletén 2002. június 15-én a következő nyilatkozatot fogadta el.

Konvent az Európai Unió jövőjéről

1. Az EBLUL határozottan támogatja az Európai Unió Alapvető jogok chartájának (2000. december 7.) az Unió új alkotmányos szerződésébe történő beillesztését.
2. Többek között a Konventnek lényegi tartalmat kell adnia az Európai Unió Alapvető jogok chartája 22. cikkelyének: „Az Európai Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”
3. Az európai identitás és európai állampolgárság az Európai Unióról szóló szerződés szerinti definíciója magában foglalja a kulturális és nyelvi sokszínűséget. Az európai állampolgárság fogalma a regionális vagy kisebbségi nyelvet beszélők számára csak akkor lehet fontos dimenzió, ha az Európai Unió az európai örökség és kultúra fontos részeként és többlettétekeként ténylegesen tiszteletben tartja a kevésbé használt nyelveket.
4. Ezért az Európai Közösséget létrehozó szerződés következő módosításai javasoltak az Európai Unió jövőjéről tanácskozó Konvent tagjai számára:
 - a) Az Európai Unió Alapvető jogok chartájának 22. cikkelyére építve egy, a nyelvi sokszínűsége vonatkozó külön cikket kell bevezetni:

1. A Közösségnek, saját hatáskörében, tiszteletben kell tartania és elő kell mozdítania a nyelvi sokszínűséget Európában, beleértve a regionális és kisebbségi nyelveket, mint ezen sokszínűség kifejeződését, a tagállamok közötti együttműködés bátorításával, valamint más, e célkitűzés előmozdítása érdekében megfelelő eszközök alkalmazásával.
2. A közösségi cselekvésnek magában kell foglalnia elsősorban:
 - a tapasztalat és „jó gyakorlat” cseréjének előmozdítását;
 - az államok, regionális és helyi hatóságok közötti együttműködés és közös projektek elősegítését;
 - ahol ez lehetséges, a határokon átívelő együttműködés előmozdítását;
 - a civil szféra szervezetei közötti együttműködés támogatását.
3. A Közösségnek és a tagállamoknak együtt kell működniük a nyelvi sokszínűség előmozdítása terén kompetens nemzetközi szervezetekkel, különösen az Európa Tanáccsal.
4. Az EU-nak törekednie kell, hogy biztosítsa, nem fogad el és nem alkalmaz olyan EU-politikákat vagy intézkedéseket, amelyek Európa nyelvi sokszínűségére káros hatással lehetnek.
5. Annak érdekében, hogy hozzájáruljon az e cikkben felsorolt célok eléréséhez a Tanácsnak:
 - a 251. cikkben említett eljárással összhangban cselekedve, a Gazdasági és Szociális Bizottsággal és a Régiók Bizottságával való konzultálás után ösztönző intézkedéseket kell elfogadnia (kivéve a tagállamok jogszabályainak és szabályozásainak bármilyen összehangolását);
 - a Bizottság javaslatára minősített többségi döntéssel ajánlásokat kell elfogadnia.
- b) A diszkrimináció tilalmáról szóló 13. EK-cikkbe a „nyelv” szót kifejezetten be kell illeszteni.
- c) A következő tartalommal egy új, 2. paragrafust kell az 13. EK-cikkbe illeszteni:

„A gyakorlatban érvényesülő teljes egyenlőség biztosításának szándékával, az egyenlő bánásmód elve nem akadályozhat meg egyetlen tagállamot sem abban, hogy fenntartson vagy elfogadjon olyan sajátos intézkedéseket amelyek az 1. paragrafusban felsorolt hátrányokat hivatottak megelőzni vagy ellensúlyozni.”
- d) A kulturális politikákra vonatkozó 151. EK-cikkben a Miniszterek Tanácsa egyhangú szavazatát minősített többségi szavazatra kell cserélni.

Többéves program a nyelvi sokszínűségért

5. Az EBLUL támogatja az Európai Parlament 2001. december 13-i határozatát (B5-0770/2001), amely felkérte a Bizottságot, hogy építsen mindarra a

munkára, amelyet a „Nyelvek Európai Éve 2001” keretében egy, a nyelvekről szóló többéves program érdekében tettek, és irányozzon elő támogatást ezen a programon belül a regionális vagy kevésbé használt nyelvek számára.

6. Továbbá, ahogy erre a Tanács 2001. február 14-i határozatában felhívást tett, a nyelvi sokszínűség és a nyelvtanulás – beleértve a kevésbé használt nyelveket is – előmozdítására tett intézkedések szintén az Európai Unió Alapvető jogok chartája 22. cikkelyének továbbépítését jelentenék.
7. A létező nyelvi programoknak minden esetben nyitottaknak kell lenniük minden európai nyelv számára, függetlenül attól, hogy hivatalos vagy nem hivatalos EU-s nyelvek, olyan feltételekkel, amelyeket a gyengébb nyelvek igényeihez igazítanak.
8. Továbbá szükség van egy cselekvési irányvonalra a regionális és kisebbségi nyelveket illetően, mely sajátos rendelkezéseket tartalmazna a rendkívül veszélyeztetett nyelvek számára.

A civil társadalom szerepe a nyelvi sokszínűség jövőben az EU-ban

9. Létre kell hozni a *Nyelvi Sokszínűség Tanácskozó Bizottságát*, mely egyaránt magában foglalná a tagállamok szakértőit és az érintett nem kormányzati szervezetek képviselőit, és melynek elnöki tisztjét a Bizottság egyik képviselője töltené be. Ezt a Bizottságot abból a célból kell létrehozni, hogy segítse az Európai Bizottságot egy, a 6. pontban említett, a nyelvi sokszínűségért és nyelvtanulásért létrehozott program kivitelezésében és bármilyen más kérdésben, mely kapcsolódik a nyelvi sokszínűség elvének eredményes gyakorlatba ültetéséhez az Európai Unió Alapvető jogok chartája 22. cikkelyében megfogalmazottak szerint.
10. Az Európai Unió valamennyi tagállamában létre kell hozni *Állandó Koordináló Bizottságokat a nyelvi sokszínűség előmozdítására* abból a célból, hogy háttérinformációkat adjanak és visszacsatolást kapjanak az *EU Nyelvi Sokszínűség Tanácskozó Bizottságától*. Az illetékes nem kormányzati szervezetek képviselőinek részt kell venniük ezekben a Bizottságokban.
11. A nyelvi sokszínűség területén működő illetékes nem kormányzati szervezeteket be kell vonni a Bizottság által a nyelvi sokszínűség és nyelvtanulás előmozdítására tett cselekvési javaslatok megfogalmazásának folyamatába.

A Konventben elhangzott javaslatok⁸

Sokszintű demokrácia: európai alkotmányos reform

Sajnálatos, hogy az Elnökség úgy döntött, hogy nem hoz létre egy olyan munkacsoportot, amely kifejezetten az európai kormányzás regionális és helyi vonatkozásaival foglalkozna, hanem ennek a kérdéskörnek egyes részeit más munkacsoportok illetékességi körébe rendelte. Az Európai Unió Alkotmányának vagy Alkotmányos szerződésének megfogalmazásakor a Konventnek figyelembe kellene vennie azt a nyilvánvaló igazságot, hogy az európai demokráciának több szinten kell működnie, és hogy a szubszidiaritásra fordított figyelem nem merülhet ki egyedül csak a tagállamok és az Unió intézményei közötti kapcsolatokra vonatkozó észrevételekben.

Az a politikai család, amelyhez tartozom, az „Európai Szabad Szövetség” teljes mértékben támogatja az Európai Uniónak a demokrácia számára kedvező alkotmányos fejlődését, ezáltal a béke, a biztonság és a fenntartható teljes körű jólét keretében Európa valamennyi népének virágzásához való hozzájárulást. A jelen beadványt a saját nevemben és jogomon nyújtom be a Konventhez, de csupán azt követően, hogy a parlamentben és az EFA/DDPE évi gyűlésén, melyen egész Európából, beleértve a csatlakozni kívánó országokat is, jelen voltak a testvérpártok, kollégáimmal körültekintő megbeszéléseket folytattunk.

Akárcsak a Konvent valamennyi tagja, mi is egy ilyen jellegű alkotmányos keret létrehozásán dolgozunk. Alapelvünk Európa népeinek önrendelkezése, beleértve a „belső bővítés” lehetőségét is, amelyet el kell ismerni. Ezen elv több szinten is működhet egy új és jobb Európai Unió építése során.

A gyakorlatban ez minden olyan Unión belül létező területi entitás önkormányzati jogának teljes körű elismerésének követeléséhez vezet, melynek állampolgárai a nemzeti, nyelvi vagy regionális identitás erős és közös érzésében osztoznak, függetlenül attól, hogy ezen entitások már államként vagy valamilyenfajta önkormányzati entitásként elismertek vagy egyelőre még nincsenek elismerve államuk alkotmányos struktúrájában.

Jó néhány ilyen országban erőteljes mozgalmak törekszenek – kizárólagosan demokratikus és alkotmányos eszközökkel – a független államiság létrehozására az Európai Unión belül, ilyen módon a kívülről történő csatlakozás helyett mindinkább belülről válva tagállamokká. Így történt ez Skócia esetében is, melynek a majdnem három évszázadnyi, a westminsteri parlamentbe történő beolvasztása után az 1999-ben újra létrehozott parlamentjében a Skót Nemzeti Párt (amelynek alelnöke vagyok) a fő ellenzéki párt.

⁸ Neil MacCormicknak, a Konvent helyettes tagjának, Skócia európai parlamenti képviselőjének felszólalása, 2002. szeptember 24. CONV 298/021, CONTRIB 101.

Tekintetbe véve, hogy a Konventnek nincs ebben a témában illetékes munkacsoportja, különösképpen melegen üdvözlendő az Európai Parlamentnek az a döntése, hogy az Alkotmányügyi Bizottságától jelentést kérjen a régióknak az európai kormányzásban betöltött szerepéről. Ugyancsak üdvözlendő, hogy a Régiók Bizottsága máris javaslatokat tett a Konventnek, és kellő időben újra jelentést tesz.

Valószínűleg még nem túl késő, hogy a Konvent feladatáról általános állásfoglalást tegyünk.

A feladat az Európai Alkotmány létrehozása. Az Uniónak – hasonlóan olyan országokhoz, mint például az Egyesült Királyság – már ma is van egy funkcionális vagy informális értelemben vett alkotmánya. A feladat az, hogy ez olyan formális Alkotmánnyá alakuljon, amely megfelelő garanciákat biztosít a demokrácia, a szubszidiaritás, a kulturális és nyelvi pluralizmus, az emberi jogok és a kisebbségvédelem érvényesülésének az Unión belül. Az Alapvető jogok chartája sarokkö lesz ebben, míg a másik feladat a jövőre nézve az alkotmányos reform megvalósítása, amely a jelenlegi *ad hoc* megközelítést felválthatná.

Abból hogy Európának alkotmány kell, nem következik, hogy Európának állammá, még kevésbé, hogy „szuperállammá” kellene válnia. Európa olyan egyedi nemzetek feletti unió, amely inkább a megosztott és felosztott szuverenitást ismeri el, mint a szuverenitás koncentrációját, és amely legkevesebb négy jelentős kormányzati szintet foglal magába (az uniós szintet, a tagállami szintet, a belső területi szintet és a cselekvési területük jellegét, célját tekintve önmagukban is nagyon változatos helyi hatóságok szintjét). Ezért az Unió olyan alkotmányt igényel, amely igazodik sajátos jellegéhez, lehetővé téve, hogy állampolgárai számára struktúrája könnyen áttekinthető legyen, és amely állampolgárait minden szinten teljes körű beleszólási joggal ruházza fel.

Az Unió hatásköreit (kizárólagos, megosztott vagy közösen gyakorolt, [komplementáris] hatáskörök) nyíltan meg kell határozni, feltehetően a jelenleginél valamivel világosabb kritériumokkal. A tagállamok és bennük az önkormányzattal rendelkező területi entitások hatáskörei mindent lefednek, amit kifejezetten nem ruháztak át az Unió intézményeire.

Kritikus kérdés, vajon az Unió végrehajtó hatalmának fő letéteményese a Tanács vagy a Bizottság legyen. Ahhoz, hogy az Uniónak demokratikus jellege legyen, és hogy a méretükben különböző államok és entitások egyenlő részvétele biztosított legyen, létfontosságú, hogy a Bizottság viselje ezt a szerepet, az Európai Tanács stratégiai irányítása alatt és az Európa Parlamentnek való beszámolási kötelezettség mellett.

A Miniszterek Tanácsát, az európai törvényhozás két kamarájának egyikét, amely az unió államait és területeit képviseli, és tipikusan minősített többségi szavazással hozza meg a döntéseit, úgy kellene átalakítani, hogy tükrözze ezen szerepeit. Az Európai Parlamentnek, a másik törvényhozó kamarának, együttdöntési hatalommal kell rendelkeznie a Tanáccsal az Unió jogalkotási

kompetenciájába eső valamennyi területen. Ez lényeges lépés az európai önkormányzatiság teljesen demokratikus vázának felépítésében, amihez az együttműködés jelenlegi korlátozott jellegét meg kell változtatni.

A szubszidiaritás lényegbevágó kérdés a Konvent számára. Az alkotmány-nak jobb és erősebb meghatározást kell alkalmaznia, olyan definíciót, amelyet a bíróságok, a politikai döntéshozók döntéseinek fényében alkotmányos alapelveként is kidolgozhatnak. Jelenlegi alkotmányos helyzetükben az olyan országok vagy területi entitások számára, mint amelyeket az EFA képvisel az Európai Parlamentben (Andalúzia, Katalónia, Baszkföld, Flandria, Galícia, Skócia és Wales), lényegbevágó a szubszidiaritás kielégítő értelmezése és partner szerepüknek megfelelő elismerése az Unió kormányzásában.

A következő kilenc pont a gyakorlati reform közvetlen lehetőségeit foglalja magába:

1. Célul kell kitűzni egy minél pontosabb terminológia kialakítását, azért hogy elkerülhető legyen a „régio” fogalmának olyan helytelen használata, amelynek alapján olyan területi entitásokat is régióként tartanak számon, amelyeket az ott élő állampolgárok nemzeteknek tekintenek. El kell kerülni az olyan fogalmak, mint például a „nemzetállam” ideologikus használatát, különösen a „régio” fogalmával ellentétes értelemben.

2. Az Európai Parlamentben szükség van a parlamenti képviselőlet átfogó reformjára, biztosítva, hogy minden biztonságos, viszonylag kis államban is kialakíthatók olyan választási körzetek, amelyek megkülönböztetett nemzeti vagy regionális identitással rendelkező területeket fednek le, és különösen tekintetbe veszik a már alkotmányos elismerést szerzett létező területi egységeket.

3. A Régiók Bizottságát vagy meg kell reformálni, vagy meg kell szüntetni. Tagságát régiókra és nem államokra kell alapozni, és magában kell foglalnia a jelentős határmenti régiókat, különösen ott, ahol az államhatárok nem esnek egybe a nyelvi határokkal. Az államoknak az [európai] parlamentbeli megoszlása nem releváns képviselőleti modell a Régiók Bizottsága számára, ahol az alapot maguknak a régióknak kell szolgáltatniuk, a népesség elfogadható arányos képviselőletével, ugyanakkor a nagyon kis államok és nemzetek számára is biztosítva egy minimumot. A Régiók Bizottsága különböző szerepeinek, mint a helyi önkormányzatoktól származó kezdeményezések elősegítése és a törvényhozó hatáskörrel rendelkező alkotmányos entitások fórumának megteremtése, megfelelően kell tükröződnie.

4. A szerződéseknek világossá kell tenniük, hogy az Európai Bizottságot konzultációs kötelezettség terheli az elkövetkező jogalkotási tevékenységében az Unió bármilyen szintjén belül létező összes olyan törvényhozó hatósággal, amelynek az európai jogszabályok átültetésében és végrehajtásában szerepe van.

5. A szerződésekben tisztázni kellene a Tanácsnak a jogalkotói döntéshozatalban való részvételi jogait. Világosan rendelkezni kell arról, hogy az álla-

mok megfelelő alkalmakkor képviselhetők legyenek azon kormányzati szintet képviselő miniszterek által, akik az adott országon belül törvényhozói hatáskörrel rendelkeznek a javasolt uniós jogszabály tárgyát illetően. Minősített többségi szavazás esetén az államok szavazatait nem kell mindig egytömbös szavazatként számítani. Amennyiben a belső területek úgy döntenek, hogy egy sajátos kérdésben eltérő álláspontot foglalnak el, a szavazatoknak megoszthatóaknak kell lenniük.

6. Minden területi entitásnak, amely alkotmányos törvényhozói és kormányzati hatalmat gyakorol az államon belül, megfelelő jogokkal kell rendelkeznie ahhoz, hogy az Európai Bírósághoz fordulhasson. Annak érdekében, hogy ezen entítások esetében megvalósuljon a szubszidiaritás elvének megfelelő tiszteletben tartása, lehetővé kell tenni továbbá, hogy ezen entítások kérhessék az Unió jogszabályainak bírósági felülvizsgálatát, amennyiben ezek alkotmányos hatásköreiket csorbítják.

7. A szubszidiaritást jobban kell definiálni (lásd ezt illetően az erre a pontra vonatkozó külön beadványomat), és jobb intézményes mechanizmusokkal kell támogatni. Különösen annak megelőzésére kell feltételeket szabni, hogy a belső területi entítások alkotmányos hatásköreit teljes körű előzetes konzultáció és egyetértés nélkül csökkenthessék. Jobb megoldásokat kell találni a helyi [önkormányzati] képviseletek hatáskörének védelmére is, hogy lehetővé tegyék számukra az európai jogszabályok helyi körülményeket is figyelembevevő ésszerű végrehajtását.

8. A tagállamok önkormányzati entitásainak parlamentjeit jobban be kell vonni az európai intézményrendszerbe. Lehetővé kell tenni, hogy mindazok, akik törvényhozó hatalommal rendelkeznek, részt vehessenek a parlamentáris transzeurópai hálózatban amely COSAC néven ismert – *Conférences des Organes Spécialisés dans les Affaires Communautaires* (Közösségi és Európai Ügyek Bizottságainak Értekezlete).

9. Az Európai Unió nyelvi sokféleségét védeni kell. Valamennyi nyelvet az EU gazdag örökségének lényeges elemeként kell elismerni. Valamennyi nyelvnek és kultúrának egyenlő jogokkal kell rendelkeznie, ahogyan ezt A nyelvi jogok egyetemes nyilatkozata deklarálta (Barcelona, 1996). Az EBLUL Konventhez benyújtott javaslatait el kell fogadni.

„Egység a sokszínűségben”⁹

Indítvány a nemzeti és etnikai kisebbségeknek az Európai Unió
intézményes rendszerében való képviseletére,
a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottságának (NEKB) felállítására

Bevezetés és érvek

Az Alapvető jogok chartája kimondja, hogy Európa népeinek kulturális, nyelvi és hagyománybeli sokszínűségének tiszteletben tartása hozzájárul az Unió alapvető közös értékeinek a megőrzéséhez és fejlesztéséhez (Preambulum; 22. cikkely).

A Charta és az Európai Közösségek Szerződése tilt minden, etnikai származáson vagy nyelvi hovatartozáson, nemzeti kisebbséghez való tartozáson alapuló és általánosabban véve nemzetiség alapján történő megkülönböztetést (Charta 21. cikkely; EKSZ 13. cikkely).

Ezen általános és rendkívül fontos nyilatkozatokon kívül a nemzeti kisebbségek számára nem létezik jelentős jogi és intézményi védelem az Európai Unió keretében.

A demokrácia koppenhágai kritériumai a csatlakozni kívánó országokat arra kötelezik, hogy a nemzeti kisebbségek jogait érvényre juttassák.

Jelenleg szembevetendő ellentmondás van az EU-nak a kisebbségi jogok védelmének érvényrejuttatási gyakorlatában egyfelől a csatlakozni kívánó országokban a koppenhágai kritérium, az Európai Megállapodások [Europe Agreements – szerk.] és a Csatlakozási Partnerség [Accession Partnership – szerk.] keretében tett javaslatok, másfelől a Közösségen belül ezen a területen ugyanilyen intézkedések elfogadásához szükséges jogi alapok hiánya között.

A bővítések első köre után is érvényben maradó európai megállapodások annak ellenére is fenntartják ezt az ellentmondásos helyzetet, az úgynevezett „kettős mércét”, hogy a Charta rendelkezik a személyek, nemzeti kisebbséghez való tartozás alapján történő hátrányos megkülönböztetésének tilalmáról.

Rolf Ekéus nagykövet, az [EBESZ] Nemzeti Kisebbségek Főbiztosa a közelmúltban felhívta a figyelmet az *acquis* és a csatlakozni kívánó országok kisebbségvédelmi kötelezettségei közötti ellentmondásokra. A főbiztos hangot adott azon jól megalapozott félelmének, hogy a csatlakozás csökkentheti a nemzeti kisebbségek védelmére való készséget.

Európában a tizenöt jelenlegi és a jövőbeli tagállamok területén egyaránt nagy számban élnek nemzeti és etnikai kisebbségek, államisággal nem rendelkező őshonos népek.

A kontinens, csatlakozás küszöbén álló kelet- és közép-európai része szintén nagy számban hoz be az Unióba nemzeti és etnikai kisebbségeket, többek között a rendkívül sajátos helyzetben levő roma népességet. A közelmúlt jugoszláviai történései világosan bebizonyították számunkra, hogy mennyire

⁹Szájer Józsefnek, a Konvent tagjának, a Magyar Parlament képviselőjének felszólalása, 2003. február 26. CONV 580/03, CONTRIBUT 258

fontos megtalálni az etnikai és nemzeti konfliktusok feloldásának demokratikus módját.

Az EU-nak szembe kell néznie a nagyszámú, sok esetben a szomszédos országokban anyaországgal rendelkező nemzeti és etnikai kisebbségek jelenléteinek problémájával. A nemzetről, nemzeti kisebbségről, nemzeti közösségről jelenleg is folyó elméleti vitától függetlenül ennek a milliós nagyságrendű népességnek a létezése ténykérdés. Ezen kisebbségekhez tartozó egyéneknek joguk van az identitásválasztás szabadságához és a választott identitás előmozdításához. Ezért az EU-nak olyan közös alapelveket kell találnia, amelyeket a leginkább érintettek is elfogadnak. Ez azért szükséges, hogy helyes, EU-kompatibilis választ lehessen adni arra a kérdésre, amellyel ezen országokban szembesülnek, mégpedig arra, hogy hogyan őrizhetik meg eredeti identitásukat és nyelvüket.

A nemzeti és etnikai kisebbségek alkotóelemei a mi közös és egyesült Európánknak. Az EU-nak végső soron szembe kell néznie az etnikai béke és együttműködés demokratikus intézményeken keresztül történő előmozdításának tartós problémájával.

Az európai kisebbségek sajátos helyzetének az Európai Unió intézményes struktúrájában is tükröződnie kell. Következésképpen azt indítványozom, hogy a Konvent vegye fontolóra, a már létező Gazdasági, Szociális és Regionális Bizottságok mintájára a Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Tanácsadó Bizottságának felállítását.

Azokon a területeken, amelyek szorosan kötődnek a nemzeti és etnikai kisebbségek életéhez és érdekeihez, mint például a kultúra, oktatás, határmenti együttműködés, foglalkoztatáspolitikai, ezen új bizottságot tanácsadói hatáskörökkel kell felruházni. A cél azonos egész Európa számára: a stabilitás, demokratikus biztonság és a béke előmozdítása.

A kulturális sokszínűség – mely nem csupán ezen nemzetek, nemzeti kisebbségek, nemzeti közösségek folklóráját jelenti, hanem különböző kultúrák jelenlétét – adja az Európai Unió gazdagságát, és ez az etnikai béke, valamint egy, egyre szorosabb integráció előfeltétele Európában.

Összetétel és hatáskörök

A Nemzeti és Etnikai Kisebbségek Bizottsága (NEKB) a tagállamokban élő nemzeti, etnikai kisebbségek és őshonos népek képviselőiből állna.

A nemzeti kisebbségeknek az EU intézményi rendszerében való jelenléte összeurópai szinten erősítené meg jogaik védelmét. Új dimenziókkal járulna hozzá a szubszidiaritáshoz, a partnerséghez és ahhoz, hogy az Európai Unió döntéshozatali folyamata a lehető legközelebb kerüljön az érintettekhez.

A NEKB és a Régiók Bizottsága közötti szoros együttműködés erősítené a helyi-regionális és etnikai identitás két dimenzióját.

Az európai kisebbségek ezáltal jelentős új szerephez jutnának egy reprezentatív tanácsadói intézmény felállításával. Lehetővé válna a nemzeti és

etnikai kisebbségek részvétele, meghallgatása és sajátos érdekeik megjelenítése az EU intézményi rendszerén belül, ami kisebbségi helyzetükből adódóan lehetetlen lenne a többségi elvű Európai Parlamentben. Mivel az Európai Parlament választókerületei nagyméretűek, a nemzeti kisebbségek csupán a pozitív megkülönböztetés által tudnák magukat képviselni az EU intézményi rendszerében.

A képviselők számát és etnikai arányukat egyhangú szavazással határozná meg a Tanács az Európában élő őshonos kisebbségekről meglévő statisztikai információk alapján. A tagállamok kormányainak kellene képviselőket jelölniük a NEKB-be az érintett kisebbségek azon tagjai közül, akik államaik állampolgárai.

A különböző kisebbségek képviseleti arányát a pozitív megkülönböztetés elve szerint kellene meghatározni. Minden olyan kisebbségnek, amelynek az illető országban legalább 15 000 tagja van, meg kellene adni a jogot, hogy legyen egy képviselője.

A képviselők száma 100 000 főnként emelkedne egészen a maximum 5 képviselős felső plafonig, határt szabva ezáltal a NEKB méretének. Adottnak tekintve a jelenlegi kisebbségeket a 15+10 tagállamban/csatlakozásra váró államban durva számítás alapján a NEKB tagjainak száma nem lenne több 200-nál. Kívánatos lenne a kisebbségi képviselők számának felső határát 250-ben megállapítani.

A többségi lakosságnak meg kellene adni a lehetőséget, hogy mindegyikük 2-2 képviselővel legyen jelen a NEKB-ben. (A NEKB-be történő delegálás szempontjából az a nemzeti kisebbség, amely az illető állam népességének több mint 30%-át teszi ki, nem tekintendő kisebbségnek.)

Ennek a Bizottságnak az lenne az új vonása, hogy a tagállamok képvisellete nem a méretükből adódna, hanem a kedvezményes bánásmód elvéből.

A NEKB tagság megbízatásának időtartama 4 év kellene, hogy legyen. A NEKB eljárási jogai megegyeznének a már létező két Bizottságéval (Európai Közösségi Szerződés EK 22., 143., 260., 261., 262., 264., 265. cikkelyek). Az EK 13. cikkelyének értelmében a NEKB-el kell konzultálni.

Az EKSZ cikkelyei szerint a konzultációköteles hatáskörök a következők lennének:

- 71 (közlekedési rendszerek);
- 128/2, 129 és 141/3 (foglalkoztatás);
- 137/1 h), i), j) és 137/3 (szociális politikák);
- 149 (kulturális sokszínűség, nyelvi jogok, oktatás);
- 150 (szakképzés);
- 151 (kultúra);
- 152 (közegészségügy);
- 154, 156 (transzeurópai hálózatok);
- 157 (ipar);
- 159, 161, 162 (szociális kohézió);
- 175 (környezet).