

SZÚCS ANITA*

AZ EURÓPAI UNIÓ KISEBBSÉGVÉDELMI RENDSZERE¹

Nehéz helyzetben van, aki az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájáról akar beszélni. Az Európai Unióban – bár vannak kisebbségvédelmet érintő jogszabályok, illetve bírósági ítéletek – a kisebbségvédelem, mint önálló, koherens rendszer egyelőre még nem létezik. Miért is létezne, hiszen a közösségi jog alapvetően az első pillér gazdasági jellegű problémáival foglalkozik, célja a belső piac működését gátló akadályok lebontása. Miért érdemes mégis a kisebbségvédelemmel uniós vonatkozásban foglalkoznunk? Milyen helyet foglal el a kisebbségvédelem a nemzetközi rendszerben?

A nacionalizmus Európában, mint történelemformáló ideológia a nyolcvanas évek végére kialakulni látszott. Ugy tűnt, a kisebbségi mozgalmak többé már nem robbantanak ki háborúkat és az egyéni jogok rendszerén alapuló nemzetközi jog kezelni tudja a közösségi problémákat. A nemzetközi közösséget a délszláv háború eseményei döbbsentették rá arra, hogy a nemzetközi jog nem képes hathatós megoldást nyújtani a kisebbségeket mozgató agresszív nacionalizmus kihívásaira. A második világháború után kialakított nemzetközi rendszer levonta a tanulságot a versailles-i békerendszer bukatóiból. Az első világháború után a kisebbségi problémákat beemelték az új nemzetközi rendszert megalapozó békeszerződésekkbe, ám a két világháború között fellángoló nacionalizmus és etnikai feszültségek felrúgták a versailles-i békerendszert. A második világháború után a nagyhatalmak levonják a tanulságot: a kisebbségvédelmi szerződések nem váltják be a hozzájuk fűzött reményeket (pl. a kisebbségeket az ellenséges hatalmak ún. ötödik hadtestként használják fel), így hát más eszközökhöz kell folyamodni. Az 1945-ös potsdami konferencia ilyen új eszközként nevezi meg a kisebb politikai egységek önállósításának elve

* A szerző a BGF Kereskedelmi, Vendéglátóipari és Idegenforgalmi Főiskolai Kar végzett hallgatója, jelenleg a BKÁE Nemzetközi Kapcsolatok PhD-képzés hallgatója.

¹ A Budapesti Gazdasági Főiskolán a Magyar Tudomány Napja alkalmából, 2002. november 7-8. között „HÍD KELET ÉS NYUGAT KÖZÖTT” címmel tartott konferencián elhangzott előadás szerkesztett változata.

mellett (l. csehek és délszlávok) a lakosságcserét és kitelepítéseket. A mai nemzetközi rendszer tehát nem alakítja ki azokat a mechanizmusokat, amelyek a meglévő etnikai feszültségeket a nemzetközi jog eszköztárával képesek lennének feloldani.

Az európai integráció távlati célként a politikai integráció kialakítását tűzi ki. A kezdeti lépések megtételénél vagyunk, egyelőre az együtt gondolkodás szakaszában, de már most felmerülhet, hogy az Unió, mint politikai közösség, vajon foglalkozik-e, illetve milyen súllyal foglalkozik a kisebbségeivel. A tagállamok eltérő kisebbségvédelmi politikája juthat-e valamilyen konszenzusra? A tagjelölt államok többsége a tagállamokhoz hasonlóan nem homogén nemzetállam, szinte mindegyik rendelkezik valamiféle gyakorlattal etnikumai kezelésére. Látjuk-e az integráció mostani szakaszában, hogy a tagállamok ebben a kérdésben együtt kívánnak működni? A Közösség ilyen irányú rendelkezései tükrözik-e olyan irányvonalat, amely magában rejti a kompromisszumot a közös alapok lerakására? Nehéz kérdések, amelyek pontos megválaszolása részben a jövő feladata, részben pedig magunk is juthatunk valamiféle következtetésre.

A kisebbségvédelem kérdése a nemzetközi rendszerben is problémákkal küszködik. A kisebbségvédelem problematikája viszonylag későn merül fel, a fent vázolt történelmi okok miatt. Nincsenek definiálva az alapfogalmak, 1979-ben ENSZ keretein belül felállított CAPOTORTI-bizottság feladata az alapfogalmak operacionalizálása lett volna, de a bizottság munkája nem hozott általánosan elismert pozitív eredményt. A másik nagy probléma a nemzetközi jogi vonatkozású: a nemzetközi jog az egyéni jogok elismerésén alapszik, kollektív jogok létjogosultsága a mai napig kérdéses. A kilencvenes évek délszláv válsága veti fel a kérdést, hogy az etnikai közösségek helyzetének rendezésére az egyéni jogok nem kielégítőek. Ekkor merül föl a pozitív diszkrimináció fogalmának alkalmazhatósága kisebbségi kérdésekben is. A kisebbségek ugyanis – hogy hátrányos helyzetüket sikeresen leküzdjék – joggal tarthatnak számot plusz jogokra, amelyek biztosítják számukra az egyenlő lehetőséget az érvényesülésre. A nemzetközi jog a csoportjogok megadásával látja enyhíthetőnek a problémát.

Az Európai Unió kisebbségeket érintő rendelkezéseit több szempontból is vizsgálja a szakirodalom. Általánosan elfogadott az intézményi lebontás, amely az intézmények és az általuk foganatosított intézkedések oldaláról közelíti meg a kérdést. Létezik egy másik felosztás – amely mentén dolgozatunk halad –, amely egyrészt a Közösség álláspontját tükrözi adott kérdésben a tagállamok vonatkozásában, másrészt a tagállamok közös álláspontját harmadik állam(ok) felé.

AZ EURÓPAI UNIÓ KISEBBSÉGI VONATKOZÁSÚ RENDELKEZÉSEI HARMADIK ÁLLAMOK IRÁNYÁBAN

Leszámítva az Európai Közösségek külkapcsolati rendszerében néhány általános emberi jogi vonatkozású rendelkezést, a tagállamok az 1991 nyarán kirobbant jugoszláv háború következtében foglalkoznak először harmadik állam vonatkozásában kifejezetten kisebbségi kérdésekkel. Kezdetben a horvátországi szerb kisebbség jogaival, majd a jugoszláv szerb agresszió jogellenességével. Az első javaslat a szerb kisebbség védelmében 1991. november 11-én hangzik el a Hágai Béke-

konferencián, amely területi autonómiát javasol a közösség azon területek számára, ahol egyetlen kisebbség képezi a helyi lakosság többségét. A javaslat olyan általános egyetértéssel találkozik a Közösségen belül, hogy a december 16-án az európai közösség külügyminiszterei által elfogadott, Közép-Európa és a Szovjetunió új államainak elismeréséről szóló irányelvek ezt a javaslatot teszik meg az új államok elismerésének előfeltételévé¹. A szerbek védelméről szóló közösségi javaslat gyakorlati alkalmazása mégsem hozott kézzelfogható eredményeket. Bár már december 4-én a horvátok elfogadnak egy kisebbségvédelmi alaptörvényt², azt a BADINTER-bizottság nem fogadja el, mert csak községi szintű autonómiát ad a horvátországi szerbeknek. Az alaptörvényt 1992 májusában regionális szintre emelik, de ekkor a krajainai területeken a szerb megszállás miatt nem létezik a horvát államhatalom. A horvát állam csak 1995 folyamán állítja vissza hatalmát, de ekkor Krajinában már nincsenek szerbek. Ekkor a megváltozott körülményekre való tekintettel a horvát szabor felfüggeszti, majd hatályon kívül helyezi a területi autonómiára vonatkozó rendelkezéseket.

A területi autonómia engedélyezése és alkalmazása nem jellemzi általánosan a mai kisebbségvédelem gyakorlatát. Nagyon kevés és ritka esetben találkozhatunk vele. A Közösség is csak a jugoszláv háború nemzetközi békét fenyegető jellege miatt alkalmazza ezt a megoldást.

A Közösség együttes állásfoglalására kisebbségvédelmi ügyekben legközelebb 1993-ban a keleti kibővítés kapcsán kerül sor. Az 1993. júniusi koppenhágai csúcson a „kisebbségek tiszteletben tartása és védelme” felvételi kritérium lesz³, a koppenhágai kritériumok részeként pedig bekerül a társulási egyezmények preambulumaiba. A Közösség egyetlenegy kitételt fogalmaz meg: „az átmenetet egy új állami és gazdasági rendhez, mely tiszteletben tartja a jogállamiságot és az emberi jogokat, beleértve a kisebbségi jogokat, a Közösség segítségével kell folytatni és befejezni”. A csatlakozó országokat nem egyformán érinti, hiszen az 1991 decemberében Lengyelországgal, Csehországgal és Magyarországgal kötött társulási egyezményekben ez még nem szerepel, az 1995-ben a balti államokkal kötött egyezmények pedig túlmennek ezen, amennyiben az oktatásügygel foglalkozó 77. és 78. cikkely a súlypontok között említi a nyelvoktatás támogatását, különösen a kisebbségek számára.

A csatlakozni kívánó országok viszonylatában a Bizottság 1998 óta rendszeresen előterjesztett jelentései a tagjelöltek felvételi kritériumok terén elért eredményeiről adnak általános képet. Általában egy fejezet jut a kisebbségvédelemnek.

A bizottsági jelentések kiemelt helyen foglalkoznak az állampolgársági törvényhozással Észtországban és Lettországon⁴. Az 1989-es népszámlálási adatok alapján hazájukban az észtek a lakosság 61,5%-át, a lettek pedig 52%-át teszik ki. Észtországban és Lettországon külön törvényben teszik lehetővé a szovjet rend-

¹ EC Bulletin 1991/12, 119. o.

² A. Pellet, *The Opinions of the Badinter Arbitration Committee A Second Breath for the Self-Determination of Peoples*, in *European Journal of International Law*, 3 (1992) 178. o.

³ 1993. június 21-22-i koppenhágai elnökségi következtetések, 8. bekezdés Rapid File DOC/93/3.

⁴ De Witte: *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*, in *EUI tanulmány*, RSC No 2000/4.

szer alatt betelepült oroszok részére az állampolgárság megszerzését. Ennek két előfeltétele van: ha az orosz származású polgár nem működött közre közvetlenül az elnyomásban, illetve ha hajlandó valamennyire megtanulni az új államnyelvet. Lettország javításokat eszközöl a külföldi státuszú polgárok számára, akik kisebbségi státusba szeretnének jutni. Az állampolgárság előfeltétele a kisebbségi jogállásnak, az Európai Unió célja pedig a honosítás megkönnyítése, azaz a külföldiek integrációjának megkönnyítése a kisebbségi státus útján. A nemzetközi jogban minden állam szuverén módon dönthet arról, hogy kit akar állampolgársági kötelekébe felvenni, honosítási kötelezettség nincs. A nemzetközi jog alapján bírálható egyetlen pont az állampolgárságot illetően az lenne, ha az állam őshonos csoportjaitól tagadná meg a kisebbségi státuszt. Így tehát elmondhatjuk, hogy az EU-kritika alapja inkább politikai, mintsem jogi jellegű: Oroszország érdekeinek méltányolása és etnikai feszültségek csökkentése.

Állampolgársági ügyekben szót érdemel még az 1998-as bizottsági jelentésben¹ helyet kapott cseh állampolgársági törvény. Az 1992. évi cseh állampolgársági törvény opciót biztosít a szlovák állampolgároknak a cseh állampolgárságra, ennek előfeltételei pedig a következők: az illető állandó tartózkodási helye legalább két éve Csehország legyen, illetve az illető az utolsó öt év folyamán nem követett el szándékos bűncselekményt. A törvény óriási visszhangot váltott ki a nyugati sajtóban. A nyugati kritika szerint a büntetlenség törvényes követelménye a cigányok diszkriminációjára irányuló intézkedést testesítette meg. A cseh Alkotmánybíróság 1994-ben kimondja, hogy bizonyos fokú büntetlenség a honosítás nemzetközileg elfogadott előfeltételeihez tartozik és az államnak a polgárai biztonságának védelmére irányuló kötelességéből fakad, ám a törvényt a nyugati kritika hatására 1999-ben mégis módosítják. Látjuk tehát, hogy a Bizottság által megfogalmazott kritika itt sem jogi, hanem politikai kritériumokra épült.

Nagy teret foglal el a jelentésekben a kisebbségek szabad nyelvhasználatára vonatkozó elemzés. Észtország és Lettország vonatkozásában a társulási szerződés 77. és 78. cikkelye.² A probléma, hogy a Bizottság nem határozza meg egész pontosan, hogy mely nyelveket (az orosz vagy az államnyelvet) kellene az észt, illetve a lett államnak nagyobb mértékben támogatnia. Az első jelentésekben észt, illetve lett államnyelv oktatásáról van szó az oroszajkú kisebbségek számára. Az Unió ekkor arra hívja fel a figyelmet, hogy a kisebbségeknek ingyenesen mind hatékonyabb lehetőséget nyújtsanak az államnyelv elsajátítására és a honosítás előfeltételeinek betöltésére. Ez alapvetően integrációs célzatú kritika. A legutóbbi jelentésekben³ az orosz nyelv távlatilag tervezett visszaszorítását bírálják az iskolai oktatásban, ami már szegregációs célzatú kritika. Szlovákiával és Romániával kapcsolatban is az Unió szegregációs céllal bírál, központi téma a magyar nyelv oktatása és használata. Bulgáriát illetően a török kisebbségi nyelv oktatása a bolgár iskolákban sokat, de nem eleget javult. A kisebbségek nyelvi oktatása mellett a Közösség az észt nyelvtörvényt is kritizálja. Az törvény kötelezővé teszi az észt nyelvet a gazdasági élet bizonyos szféráiban, a Bizottság kritikája arra irá-

¹ <http://www.europa.wu.int/comm/enlargement/index.htm>

² De Witte: Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities, in EUI tanulmány, RSC No 2000/4.

³ <http://www.europa.wu.int/comm/enlargement/index.htm>

nyul, hogy a törvény perspektivikusan ellentmond a közösségi jog mozgásszabadságának és letelepedési szabadságának.

Látjuk tehát, hogy a bizottsági jelentésekben a csatlakozó országok a kisebbségvédelmi rendszerét nem annyira a nemzetközi jog, mint az Unió politikai érdekeinek talajáról ítélik meg.

Fontos kérdés, és nagy helyet foglal el a Bizottság ún. ország jelentéseiben¹ a cigányság helyzetének értékelése. Az értékelés szerint a cigányság hátrányos helyzetben van, és az állam diszkriminatív intézkedések sorát tartja hatályban (egyedül Szlovéniát tüntetik fel kedvező fényben). A kritikák a következők: az átlagnál nagyobb munkanélküliség és átlagnál kisebb iskolázottság, a rendőrségi túlkapások, a társadalom felől jövő támadások elleni védelemnyújtás elmulasztása és a hátrányos helyzet kiküszöbölésére az államok által foganatosított intézkedések nem elég hatékonyak. A Bizottság nem veszi figyelembe, hogy szinte minden tagjelölt országban futnak cigánytámogató programok és ezekre nagyobb összeget ad állam, mint bármely más kisebbség támogatására. Tudnunk kell, hogy a kisebbségek pozitív anyagi támogatására irányuló nemzetközi jogi kötelezettség nem létezik, és az európai államok hevesen ellenzik ilyen kötelezettség létrehozását. Tehát a cigányság helyzetének javítására irányuló bizottsági kritika ismételten nem nemzetközi jogi alapelveken alapszik.

A Bizottság a csatlakozni vágyó országok tekintetében számos kisebbségpolitikát érintő megjegyzést tesz. Ezek közül érintenék egy párat.²

A bolgár alkotmány 11. cikkelye (4) bekezdése tiltja a politikai pártok etnikai vagy vallási alapon történő létrehozását. Itt egy pozitív példát figyelhetünk meg, ahol a jogvalóság több az írott jognál, hiszen a török kisebbség érdekeit képviselő Jogokért és Szabadságokért Mozgalom jelen van a bolgár parlamentben és egyáltalán nem tiltották be.³

Magyarország esetében többször kifogásolták a kisebbségek országgyűlési képviselőinek hiányát. A kisebbségek országgyűlési képviselője nem része a nemzetközi jogi standardnak, és mint sok más esetben, itt is a magyar alkotmány-szervek koncentrált ügyetlenkedése idézi elő a kritikát.

Észtországban 1999-ben az igazságügyi kancellár megkapta az emberi jogi ombudsmani jogosítványokat és ígéretet tett egy ombudsmani hivatal létesítésére az oroszajkúak lakta északi vidéken. A hivatal még nem állt fel, erre irányult a Bizottság kritikája.

A Bizottság erősen bírálja Lengyelországot, hogy az még nem ratifikálta Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Európai Keretegyezményt⁴, amely 2001. április 1-től a lengyelekre is érvényes. A kritika visszásnak tűnhet, ha tudjuk, hogy az Egyezményt az Európai Unió 5 tagállama nem ratifikálta: Belgium, Franciaország, Görögország, Luxemburg és Portugália.

Mi az, ami a fent említett példákon keresztül leszűrhető? A Közösség megnyilvánulásai a harmadik országokat érintő kisebbségvédelmi kérdésekben alapvető-

¹ U.o.

² <http://www.europa.wu.int/comm/enlargement/index.htm>

³ Az Egyesült Macedón Szervezet, az „Ilinda” betiltása nem az alkotmány 11. cikkelye (4) bekezdése alapján történt.

⁴ 1998-ban lépett hatályba.

en politikai és nem jogi jellegűek. Ezek a politikai indíttatású megnyilvánulások pedig nem egy kialakult, működő rendszer standardját tükrözik, hanem általában aktuálpolitikai megnyilvánulások. Mivel az Európai Uniónak nincs kialakult mechanizmusa, sem gyakorlata a kisebbségvédelemből fakadó problémák kezelésére, ezért azt a csatlakozó országokon sem tudja, de nem is célja számon kérni.

AZ EURÓPAI UNIÓ KISEBBSÉGPOLITIKÁJA A TAGORSZÁGOK VONATKOZÁSÁBAN

Az Európai Unió alapdokumentumaiban és másodlagos joganyagában a kisebbségvédelemről nincs szó. Az EKSZ 12. cikkelyének (1) bekezdése¹ tartalmazza az alapjogok tisztelet két alternatív követelmény adottsága esetén: az egyik az Emberi Jogok Európai Egyezménye által kívánja biztosítani a kisebbségek helyzetét, de az egyezményben nincs szó kisebbségvédelemről, a 14. cikk csak a diszkrimináció tilalmát tartalmazza a nemzeti kisebbségekhez tartozás alapján. A másik alternatív követelmény, amit a 12. cikkely megfogalmaz, annak a követelménye, hogy a kérdéses alapjog a tagállamok közös alkotmányos hagyományaihoz sorolható legyen. Itt a probléma az, hogy a 15 tagállam belső kisebbségvédelmi joga meglehetősen különböző. A 2000 decemberében elfogadott Alapjogok Nizzai Kartája sem tartalmaz kisebbségvédelmi kitételeket,² bár a tanácskozás során volt róluk szó, de a tagállamok álláspontja olyan mértékben különbözött egymástól, hogy a 22. cikkben már csak a kultúrák, vallások és nyelvek sokszínűségének pozitív említésében értettek egyet a résztvevők.

A közösségi jog az egyenlőség általános elvén alapul, ennek témánk vonatkozásában két diszkriminációs vetülete is van. Az egyik az állampolgárság miatti diszkrimináció tilalma, a másik pedig intézményi vonatkozású: az amszterdami szerződés óta a közösségi szerveket felhatalmazták olyan intézkedések megtételére, amelyek leküzdik a nem, a faj és az etnikai leszármazás miatti diszkriminációt.³ A közösségi joggyakorlatban ezek két irányban gyakoroltak hatást: az egyik a cigányság diszkriminációját érintő szabályok, a másik pedig az Európai Unió Bíróság esetjoga.

A Tanács 2000. június 29-én kiadott 2000/43/EK számú irányelve, az ún. faji irányelv⁴ szól az egyenlő bánásmód elvének a faj és az etnikai leszármazás megkülönböztetése nélküli alkalmazásáról. A cél a közvetlen és közvetett diszkrimináció elleni harc, ahol a közvetett diszkrimináció fogalmát a következőképp határozza meg a Tanács: „egy fajhoz vagy etnikai csoporthoz tartozó személyeknek látszólag hátrányt okozni alkalmas, kivéve, ha az intézkedések egy jogos cél által ésszerűen indokoltak és az eszközök a cél eléréséhez szükségesek és vele arányosak” Nem a rendelkezés célja, hanem vélelmezett eredménye mérvadó. A tagállamoknak 2003. július 19-ig kell megtenniük a szükséges intézkedéseket, hogy a

¹ Az európai integráció alapszerződésai, KJK, Budapest, 2000, 26. o.

² Majdnem egy tucat javaslatot nyújtottak be, <http://db.consilium.eu.int>

³ EKSZ 13. cikke.

⁴ Official Journal No. L 180, 19.07.2000, 22-26. o.

tanácsi irányelv a belső jogba átkerüljön. Az irányelv jellegéből fakadóan az eszközök területén a tagállamok szabad kezet kapnak, egyetlen egy kitétel van, miszerint a diszkrimináció megszüntetésének bírói úton való kikényszeríthetősége kötelező. Mit jelent ez? Azt, hogy a gyakorlatban a hátrányos elbánást csak valószínűsíteni kell, és az alperesnek kell bizonyítania, hogy az egyenlőség elvét nem sértették meg.

Az Európai Bíróság gyakorlata a nemzeti kisebbségvédelmi törvények minősítésénél meglehetősen szűk körű. A belső nemzeti kisebbségvédelem többször foglalkoztatta a Bíróságot, nevezetesen az, hogy a kisebbségvédelem mennyire egyeztethető össze a közösségi joggal. Itt a releváns mércének a diszkrimináció tilalma bizonyult, a Bíróság több esetben hozott döntést az állampolgárság szerinti megkülönböztetés tilalmáról.¹ A Bíróság hátrányos megkülönböztetést vélt felfedezni abban, hogy a német anyanyelv bírói használata csak a kisebbséghez tartozóknak tartják fenn, és a külföldiek számára nem biztosítják. Azonban nem kötelezi az államokat a külföldiek kisebbségekkel azonos elbánására. A Bíróság kimondja, hogy bár nem kötelező a kisebbségeknek a nyelvhasználati kiváltságokat megadni, ha ezt egy állam megteszi, számolnia kell azzal a kockázattal, hogy ezt külföldiek is igénybe veszik. A Bíróság, mint látjuk nem alakított ki egységes alapelvet a kisebbségvédelem kérdéskörében.

A TAGÁLLAMI KISEBBSÉGVÉDELEM SOKSZÍNŰSÉGE

A legnagyobb problémát az európai uniós kisebbségvédelem létrehozásában talán a tagállamok eltérő gyakorlatából adódó közös alap kialakításának nehézségei jelentik. Ahogy megfigyelhettük, a téma kényessége és eltérő kezelése miatt nem valószínű, hogy a formálódó politikai integráció ezt a területet választja kiindulási pontjának. Erre jóval nagyobb esélye van az ún. második pillérnek, a Közös Kül- és Biztonságpolitikának (Common Foreign and Security Policy – CFSP). A CFSP² rendelkezések közvetett utalást tartalmaznak a kisebbségvédelem programszerű végrehajtására, így a kisebbségvédelem kérdése mégis egészen kizárva az eljövendő politikai integrációból. Bár, mint a dolgozat bemutatta, érdeklődés hiányában ma még kevés esély van a kisebbségvédelem uniós rendszerének kialakítására. A Bizottság egy két éve beterjesztett jelentéscsomagjában³ tanúbizonyságot tesz a közösségi szintű politikai akarat meglétéről. A kérdés csak az, hogy ezt a tagállamok milyen mértékben támogatják. Az ún. BOZEN-csomag a már meglévő uniós hatáskörökre és alapelvekre épít az emberi jogok, a non-diszkrimináció és

¹ Mutsch-ügy, 1985 és Bickel- és Franz-ügy, 1998 <http://europa.eu.int/>

² Az EU 11. cikke a CFSP egyik céljának szabja meg, hogy „megőrizze a békét és megerősítse a nemzetközi biztonságot összhangban az Egyesült Nemzetek Kartájának alapelveivel, a Helsinkii Záróokmány alapelveivel és a Párizsi Karta céljaival”.

³ European Academy Bozen, *Package for Europe – Measures for Human Rights, Minority Protections, Cultural Diversity and Economic and Social Cohesion*, 1998 <http://eurac.edu/fb2>

kisebbségi jogok, a kultúrák közötti együttműködés és az európai kulturális sokszínűség és a gazdasági és társadalmi kohézió révén.

A problémát az Unió tagállamaiban fellelhető sokrétű kisebbségi helyzetek és azok egyedi jellege jelenti, megnehezítve az általános ajánlások megfogalmazását. Mi lehet a kiindulópont? Mindenekelőtt lehetőséget kell biztosítani arra, hogy a kisebbségi helyzetben lévő népcsoport kulturális önazonosságát megőrizhesse és ápolhassa, így össze kell hangolni az egyéni és kollektív önrendelkezési jog eszméjét. A kisebbségek fejlődésének határai a kényszerasszimiláció tilalma, ami az integrációt érinti és az állampolgári hűség, amely a szegregáció elé állít akadályt. Ideális helyzetben a kisebbség dönti el, hogy továbbfejlődése integrációs, vagy szegregációs jellegű, vagy akár egy kettős identitás talaján áll. Márpedig nem minden tagállam jogrendszere teszi lehetővé még a kisebbségek létezésének elismerését sem.¹ Ilyen eltérő feltételrendszerben pedig közös politikát kialakítani meglehetősen nehéz feladat, amelyet az Unió nem vállal feltétlenül könnyedén.

¹ Pl. a francia alkotmány az „egy és oszthatatlan” francia népen belül nem tesz különbséget az állampolgárok között, nem ismer el semmilyen etnikai alapú közösséget.