

NAGY NOÉMI

VARIÁCIÓK EGY TÉMÁRA

AZ EU KISEBBSÉGI KALEIDOSZKÓPJA

Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*, L'Harmattan, Budapest, 2013, 188 oldal

Vizi Balázs immár másfél évtizede foglalkozik kisebbségi jogokkal és kisebbségpolitikával, publikációinak tekintélyes része az Európai Unióhoz kapcsolódik. A frissen megjelent *Európai kaleidoszkóp – Az Európai Unió és a kisebbségek* című kötet a témára vonatkozó eddigi kutatásai betetőzésének, tudományos eredményei összegzésének, rendszerezésének tekinthető. A könyv címe rendkívül találó, hiszen fél évszázados fennállása ellenére az Európai Uniónak a mai napig nincs egységes, következetes, átfogó és stratégiai kisebbségpolitikája – erre a tagállamok közötti konszenzus hiányában nincs jogköre –, ami az egyes uniós intézmények helyenként radikálisan eltérő álláspontjában is tükröződik. A kisebbségi kérdés és az EU viszonyát valóban egy kaleidoszkóphoz, színesen kavargó változások gyors egymásutánjához lehet hasonlítani, amely *ad hoc* jelleggel, az aktuális politikai célok fényében, jobbra az unió nemzetbiztonsági aggodalmai által motiváltan alakul. Mi sem jellemzi jobban ezt a helyzetet, mint az 1993-as koppenhágai kritériumok kapcsán kirobant felháborodás a közép- és kelet-európai országokkal szemben alkalmazott kettős mérce miatt.¹

Fontos kiemelni, hogy a tanulmányok nem kizárólag az EU kisebbségi jogát vizsgálják, hanem az európai érintettségű nemzetközi szervezetek (Európa Tanács, ENSZ, EBESZ) ez irányú tevékenységét is érintik. Mindez kívánatos, hiszen az EU nem légtüres térben működik, így szerepét csak a vonatkozó nemzetközi jogi és politikai környezet – beleértve a történeti előzményeket is – ismeretében lehet helyesen értékelni.

A kötet hét témakör köré szerveződik. Az első fejezet (17–56. p.) általános áttekintést nyújt az EU megközelítéséről a kisebbségek helyzetével kapcsolatban, amelyet a szerző találóan a *kényszerű felelősség* címszó alatt foglal össze. A második rész (57–73 p.) „a kisebbségekhez tartozó személyek jogainak” az unió elsődleges jogában való megjelenését mutatja be az Európai Unióról szóló Szerződés 2. cikke alapján, valamint ennek értelmezési lehetőségeit boncolgatja többek között az *Emberi jogok európai egyezményével* és a *Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezménnyel* összefüggésben. A szerző nem ad egyértelmű választ a fejezet címéül választott *Sok húhó semmiért?* (költői)

kérdésre, hiszen a következtetések borúra és derűre egyaránt okot adhatnak: „A Lisszaboni Szerződéssel [a kisebbségvédelem terén] nem várhatók radikális változások, nem születik uniós kisebbségvédelmi politika. De az EUSZ 2. cikkben foglalt értékek tágabb keretében megnőhet az esélye annak, hogy az uniós jogban ma is meglévő lehetőségeket a kisebbségek számára kedvezőbben alkalmazzák” (72–73. p.).

Külön-külön fejezet foglalkozik a nyelvi jogokkal² (74–86. p.), valamint az unió keleti bővítése kapcsán felmerülő problémákkal (87–125. p.). A már említett kettős mérce jelenségének közéleti és tudományos népszerűsége ellenére – vagy éppen azért – a szerző meglehetősen visszafogottan nyilatkozik a témáról. Ehelyütt a bonyolult kérdéskör egyetlen aspektusát kiemelve, nem tudok egyetérteni azon sommás megállapítással, miszerint az Amszterdami Szerződés 6. és 49. cikkének együttes olvasatából az következik, hogy „a kisebbségek védelmét nem lehetett a csatlakozás jogi feltételének tekinteni” (96. p.). Igaz, hogy a ’90-es évek elején kötött társulási megállapodások nem tartalmaztak a kisebbségek védelmére vonatkozó utalást, a csatlakozási partnerségek³ viszont igen. A gyakorlati ellenőrzés aktuálpolitikai szempontrendszerre és az előírások finoman szólva is következtelen *bevasalása* véleményem szerint nem változtatnak a kötelezettségvállalás jogi természetén. Különös érdeklődésre tarthatnak számot viszont a fejezet *bővítési hatásra* és az igencsak aktuális nyugat-balkáni bővítésre vonatkozó eszmeifuttatásai.

A kötet magyar vonatkozású ötödik és hatodik része két speciális témára összpontosít: a magyarországi romák helyzetére (126–152. p.), valamint a magyar státusztörvény uniós értékelésére (153–172. p.). A hetedik fejezet (173–181. p.) a regionális, kisebbségi politikai mozgalmak lehetőségeit értékeli az európai integrációs térben, végül a kötet ismételten jó érzékkel megválasztott, *A botladozó elefánt léptei* címet viselő záró része (182–187. p.) rendszerező jellegű, tömör összefoglalást nyújtja a korábban elmondottaknak.

Kritikaként fogalmazható meg, hogy noha a szerző az egyes kérdések rendkívül alapos, komplex körüljárása során mindig eljut a – jelen sorok írója szerint – *helyes* következtetésekhez, azonban mintegy túlzott *politikai korrektségre* törekedve ezek horderejét nem hangsúlyozza eléggé, illetve helyenként nem vonja le a belőlük esetlegesen adódó további konzekvenciákat. A kettős mércével kapcsolatban elmondottakat nem ismételve, vegyük a legalább ennyire érzékeny romakérdés példáját. A szerző a negyedik rész záró következtetései között kimondja, hogy „a romákra irányuló figyelem nagyrészt a migrációs félelmekből ered”, majd azonnal elveszi a kijelentés élet azzal, hogy „de ennek a figyelemnek is köszönhető, hogy a romák helyzete a bővítés után sem került le a napirendről az EU-ban” (125. p.). Ehhez képest a romákkal foglalkozó külön fejezetben már jóval nyomatékosabban jelenik meg a migrációs érvelés, kiegészülve az összes tagállamot érintő, a romák integrációjának hiányosságai okozta társadalmi feszültséggel, azonban nem kerül kimondás-

ra, hogy az uniós romastratégiának vajmi kevés köze van a kisebbségi jogi ethoszhoz. Nem egyszerűen „túllép a hagyományos kisebbségi jogok biztosította kereteken” (134. p.), hanem céljában, eszközeiben alapvetően *más*. Ezt a következtetést két okból is határozottabban képviselhette volna a szerző. Egyrészt mert a *Kényszerű felelősség* című *alapo*zó fejezetben már megtette („a romák támogatása nem a romák kisebbségi jogainak védelméről szól”, 49. p.), másrészt mert maga is több helyütt emlékeztet arra, hogy a kisebbségi jogok célja a kisebbségi identitás, kultúra, nyelv stb. *megőrzésének* elősegítése, nem pusztán az egyenlő bánásmód biztosítása – ebben áll többlettartalmuk az egyetemes emberi jogok rendszerén belül (vö. például 40., 65–66. p.).

Mivel a szerző kifejezetten annak bemutatását tűzte ki céljául, hogy „a hagyományos nemzeti, etnikai kisebbségek jogait hogyan érinti az uniós jog, illetve, hogy az uniós intézmények milyen megközelítést alakítottak ki ebben a kérdésben” (14. p.), ezért a kötetből bevallottan fontos, az Európai Unió területén élő kisebbségek helyzetét érintő kérdések – az európai és a nemzeti identitás viszonya, a bevándorlók és a multikulturalizmus problematikája, határon átnyúló kapcsolatok, területi kisebbségi autonómiák stb. – maradtak ki. Ez önmagában nem kifogásolható, amennyiben a vázolt problémák beemelése túlságosan szétfeszítette volna a kötet kereteit; a szerző ugyanakkor ezen kereteket nem határozza meg pontosan. Nem ad egyértelmű támpontot például annak eldöntésére, hogy miért maradtak ki a kötetből a bevándorlók, de kerültek be például a romák, amikor ő maga utal arra, hogy az EU-ban mindkét területet a *kisebbségi problémák* címke alatt értelmezik (11. p.). Tény, hogy „sem a »kisebbség« fogalmában, sem a kisebbségi jogok tartalmában nem alakult ki nemzetközi konszenzus” (11. p.), ettől független hasznos lett volna, ha a szerző elkötelezi magát egy definíció mellett, amely viszonyítási alapot kínálhatott volna többek között annak megítéléséhez, mire gondol a *jelző nélküli* kisebbségek kifejezés használatakor. A fogalmi tisztázatlanság több helyen nehezíti a megértést. Példának okáért a szerző a bevándorlókat a kötet elején kizárta vizsgálódási köréből, mégis külön alfejezetet szentel az uniós polgárok jogainak, mondván, „a legtagabb értelemben az unió egyik tagállamából egy másik tagállamában letelepedett polgárok is [...] »kisebbségnek« tekinthetők” (37. p.). Az Amszterdami Szerződéssel az alapító szerződésbe került diszkriminációtilalmi klauzula (jelenleg az EUMSZ 19. cikke) kapcsán megállapítja, hogy „a kisebbségek közül az etnikai kisebbségek védelmére vonatkoztatható rendelkezések kerültek be tehát az elsődleges jogba” (38. p.), noha maga a cikk *expressis verbis* említi a faji, a vallási vagy a szexuális irányultságon alapuló megkülönböztetés tilalmát is. Pár sorral alább azt írja, hogy nem igazolódtak be azok a vélemények, amelyek szerint az említett cikk a *nemzeti* kisebbséghez tartozás miatti diszkriminációt is tiltja; kicsit később pedig, hogy a cikk „csak rejtve tartalmazza a nemzeti kisebbséghez tartozás miatti vagy a nyelvi diszkrimináció tilalmát” (vö. 38–39. p.).

Zavaros a nemzeti és az etnikai kisebbségek fogalmának meghatározása – a fenti részletek alapján úgy tűnik, mintha két külön kategóriáról lenne szó, a könyv legnagyobb részéből viszont az derül ki, a szerző szinonimaként használja a két kifejezést (ahogyan egyébként a nemzetközi jog általában teszi⁴). A félreértések elkerülése végett talán érdemes lett volna előbbre venni a *Milyen kisebbségek?... A definíciós csapda* című fejezetet (64–66. p.), amelynek ugyan a Lisszaboni Szerződéssel az EU elsődleges jogába került 2. cikk kapcsán a maga helyén is fontos szerepe van, de a könyv elején egyfajta iránytűként szolgálhatott volna az uniós kisebbségi jog zavaros vizében való halászáshoz.

Vizi Balázs javára szóljon, hogy nem könnyű rendet teremteni az uniós kisebbségi kaleidoszkóp szinte zavaróan színes forgatagában, és erre rajta kívül nem sokan merték rászánni magukat. Bár az egységes gondolati lánc hiányában uniós kisebbségi jogi kézikönyvnek nem nevezhető – amire a szerző egyébként nem is vállalkozott –, az *Európai kaleidoszkóp* jóval több egyszerű tanulmánykötetnél. Azon túl, hogy a magyar nyelvű kisebbségi szakirodalomban hiánypótló alkotásnak számít,⁵ számos apró szellemi csemegét is kínál; tanulságos részleteket közöl többek között a Bővítési Főigazgatóság munkatársaival készített interjúkból, amelyek új támpontokat kínálnak az Európai Bizottság monitoringmechanizmusának értékeléséhez. A könyvet jó szívvel ajánlom mind a témával épphogy csak ismerkedő, mind az azt behatóbban ismerő kutatóknak, gyakorlati szakembereknek, politikusoknak egyaránt.

Jegyzetek

- ¹ L. NAGY Noémi: Kettős mérce az Európai Unió kisebbségvédelmi politikájában, In: ÁDÁM Antal (szerk.): *PhD Tanulmányok X. kötet*, PTE ÁJK Doktori Iskolája, Pécs, 2011, 299–322. p.
- ² Itt jegyzem meg, hogy nem tartom szerencsésnek a *tájnnyelvek* kifejezés használatát a regionális vagy kisebbségi nyelvek helyett, hiszen ennek bizonyos történelmi korszakokban és helyeken kifejezetten pejoratív jelentése volt; gondoljunk csak a franciaországi *patois*-ra.
- ³ L. például a Tanács 1999. december 6-i 1999/850/EK Határozatát a Magyar Köztársasággal létesített csatlakozási partnerségben foglalt elvekről, prioritásokról, közbenső célkitűzésekről és feltételekről. OJ L 121. 23.4.1998. 1–5. p.
- ⁴ L. például az 1992-es ENSZ-dokumentum címét: Nyilatkozat a nemzeti *vagy* etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól. Ehhez képest az Európa Tanács kisebbségvédelmi keretegyezménye csak a nemzeti kisebbség kifejezést használja. A nemzeti jogokban még nagyobb a változatosság.
- ⁵ Noha az európai uniós kisebbségi jog és kisebbségpolitika a jogi, politikatudományi, sőt nyelvészeti szakirodalomnak is közkedvelt témája, a kérdéskörben önálló monográfia magyar nyelven tudomásom szerint még nem született.