

LŐRINCZ CSABA-DÍJ

VIZI BALÁZS

A KISEBBSÉGI JOGOK VÉDELME NEK EURÓPAI SZÍNTERE NAPJAINKBAN: NORMATÍV REZSIM ÉS POLITIKAI DISKURZUS*

Közismert, hogy a kisebbségi jogok nemzetközi kodifikációjának az 1990-es évek drámai politikai fordulatai adtak lendületet. 1945 után az ENSZ különböző szakértői testületeiben meddő viták folytak a *kisebbség* definíciójáról, a kisebbségi jogok elismerésének formájáról. Az államok nagy része ódzkodott attól, hogy a kisebbségek helyzetével a nemzetközi jog keretei között foglalkozzanak. A második világháború maga alá temette a népszövetségi rendszert, ahogy az 1945 előtti kisebbségvédelmi normákat is az ENSZ-ben kialakuló emberi jogi rezsim. A két világháború közötti időszak tapasztalatai alapján az államok többségében kialakult egy határozott vélemény, hogy a külön kisebbségi jogok veszélyt jelenthetnek az államok stabilitására.¹ Ráadásul az ENSZ-tagállamok többsége a dekolonizáció során nyerte el függetlenségét, és az állam- és nemzetépítés folyamatában a homogén nemzetállam megteremtésére törekedett, amelybe a kisebbségek jogainak és politikai igényeinek elismerését nem tudta beilleszteni. Kompromisszumos megoldásként az 1966-os Polgári és politikai jogok nemzetközi egyezségokmányába (PPJNE) ugyan bekerült az elég általános és rugalmasan értelmezhető 27. cikk a kisebbségekhez tartozó személyek jogairól, de csak a hidegháború lezárásával felszínre került etnikai konfliktusok miatt fordult a nemzetközi közösség figyelme a kisebbségi kérdések felé. Ezt az ENSZ-ben a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló – jogilag nem kötő erejű – közgyűlési nyilatkozat elfogadása jelezte 1992-ben.²

Az 1945 után kialakult doktrinális megközelítés azonban alapjaiban nem változott meg. Az elmúlt huszonöt évben elfogadott nemzetközi kisebbség-

* Előadásként elhangzott a Kisebbségekért – Pro Minoritate Alapítvány által adományozott Lőrincz Csaba-díj odaítélése alkalmával Budapesten, a Károlyi-palotában (Petőfi Irodalmi Múzeum), 2018. június 22-én. A jelen szöveg az előadás bővített, szerkesztett és jegyzetekkel kiegészített változata.

¹ JACKSON-PREECE, Jennifer: *Minority Rights in Europe: From Westphalia to Helsinki, Review of International Studies*, 23:1 (1997), 75–92. p.; Uő.: *National Minority Rights vs. State Sovereignty in Europe: Changing Norms in International Relations?*, *Nations and Nationalism*, 3:3 (1997), 345–364. p.

² Nyilatkozat a nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól (1992), az ENSZ-közgyűlés 47/135. sz. határozata.

védelmi dokumentumok az emberi jogok individualista nyelvezetét használják, a csoportjogokkal szemben az egyéni jogokat hangsúlyozzák stb. Amint az államok nagy része sem adta fel a nemzeti homogenizáció célját és – okkal, ok nélkül – a kisebbségekkel szembeni biztonsági aggodalmait sem.

Európában az Emberi Jogok Európai Egyezménye már 1950-ben is nevesítette a nemzeti kisebbséghez való tartozás miatti diszkrimináció tilalmát. De csak az 1980-as évektől indult el egy aprólékos jogi szakmai munka a kisebbségi jogok kodifikációjára az Európa Tanácsban. Majd az 1990-es évek elején a Szovjetunió felbomlását és különösen Jugoszlávia szétesését kísérő véres etnikai konfliktusok és tömeges, elsősorban a kisebbségeket sújtó emberi jogsértések hoztak döntő fordulatot a politikai közhangulatban és a kisebbségvédelmi dokumentumok előkészítésében is. Anélkül, hogy sor került volna olyan alapvető fogalmi kérdések jogi tisztázására, mint hogy kiknek (a *kisebbség* definíciója), hogyan (abszolút jogként vagy állami vállalásként) és milyen (például egyéni vagy csoportszintű) kisebbségi jogokat biztosítanak, az államok olyan normatív keretek kidolgozását sürgették, amelyek legalább politikai útmutatóul szolgálhatnak a nemzeti vagy etnikai kisebbségek helyzetének rendezésében. Ennek eredményeként született meg már 1990-ben az EBESZ jogi kötőerővel nem rendelkező Koppenhágai Okmánya, vagy hivatkozási alap lehetett az ENSZ 1992-es kisebbségi jogi nyilatkozata is. Ugyanakkor az ENSZ-től eltérően az Európa Tanács tagállamai a jogi kodifikációt sem vetették el. Ám az az elképzelés, hogy a kisebbségi jogok az Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt jegyzőkönyvben nemzetközi bírói kontroll alá kerüljenek, hamar lekerült a napirendről. Az 1992-ben elfogadott Nyelvi Karta (a továbbiakban: Karta) és az 1995-ben elfogadott Kisebbségvédelmi Keretegyezmény (a továbbiakban: Keretegyezmény) esetében is szankcionáló mechanizmusok nélküli szerződésekről beszélhetünk.

Ahogy Bíró Gáspár fogalmazott, már 1995-ben, a kisebbségi kérdésekkel kapcsolatban „szemet szúr a politika feltétlen primátusa”.³ Épp ezért nagy jelentősége van annak, hogy milyen értelmezési keretben foglalkozunk a kisebbségek jogaival.

A nemzetközi szabályozás indoklása – párhuzamos diskurzusok

A nemzetközi jogi okmányok az emberi jogi megközelítést alkalmazzák a kisebbségi jogok terén is. A kisebbségi jogok nemzetközi védelmének normái és intézményei azonban nem integrálódtak teljesen az emberi jogi rezsimbe. Az emberi jogok nemzetközi védelme ma egy folyamatosan változó, fejlődő jogrendszerként jelenik meg: a jogilag kötelező erejű szerződések többé-ke-

³ Bíró Gáspár: *Az identitásválasztás szabadsága*, Századvég Kiadó, Budapest, 1995, 7. p.

vésbé koherens rendszert alkotnak, a ratifikációk számát tekintve az államok döntő többségének konszenzusát tükrözik; az ENSZ keretében az államok emberi jogi kötelezettségeinek teljesítését vizsgáló monitoring-eljárások mellett egyéni panaszokkal is szakértői testületekhez lehet fordulni (például ENSZ Emberi Jogi Bizottság vagy a faji alapú megkülönböztetés tilalmáról szóló egyezmény esetén a CERD), de kialakultak az emberi jogok regionális rezsimjei,⁴ regionális nemzetközi bírói fórumai is. Az emberi jogok kodifikációjában és értelmezésében intézményes párbeszédre alapuló rendszer jött létre. A monitoring-eljárásokban, az egyéni panaszok bírói vagy kvázi-bírói gyakorlatában és az intézményrendszerben is az érintettek, a civil társadalom, a nemzetközi szervezetek és az államok között kétirányú párbeszéd van, amelynek keretében folyamatosan újrafogalmazzák az emberi jogok aktuális tartalmát és az emögött álló *igazságosság* iránti igényeket.⁵ Különösen nagy jelentősége van ebben a bírói fórumoknak, így az Emberi Jogok Európai Bíróságának is, mivel ezek nyílt és transzparens eljárások, a jogi igényeket és érveket jogilag értékelik, és szankcionáló döntések szülehetnek.

Annak ellenére, hogy a nemzetközi jogban a kisebbségi jogok normatív szabályozása az emberi jogok egyetemes és individualista nyelvezetét használja, a kisebbségi jogok tekintetében minderről kevésbé beszélhetünk. Az Európa Tanácsban az Emberi Jogok Európai Egyezménye (EJEE) után a Kisebbségvédelmi Keretegyezményt ratifikálta a legtöbb állam (43 aláírta, 39 ratifikálta), és az elmúlt húsz évben, a monitoring-eljárás négy ciklusa során közel százötven országjelentés vizsgálata történt meg. De a Keretegyezmény jogi jellegzetességeinek megítélése ma is vitatott. A ratifikáló államok számára ugyanis megadja a lehetőséget, hogy kötelezettségeiket rugalmasan értelmezzék, és egyes vélemények szerint, mivel úgynevezett program-normákat tartalmaz, az egyetemes emberi jogokhoz képest valódi jogokat nem biztosít a kisebbségeknek, közvetlenül nem alkalmazható.⁶ Pontosabban: a Keretegyezmény megadja a lehetőséget arra, hogy a részes államok bíróságai, hatóságai közvetlenül is alkalmazhassák, hivatkozhatnak rá, nemcsak egyes konkrét rendelkezésekre, de a szerződésben tükröződő alapelvekre is, de erre ezidáig nem akadt példa.

A Nyelvi Karta elfogadottsága már jóval szerényebb (az ET 47 tagállama közül 33 aláíró és 25 ratifikáló állam). Ráadásul az egyezmény csak közve-

⁴ BOJKOV, Victor D.: International Regimes for the Protection of Human Rights, *The Interdisciplinary Journal of International Studies*, no. 2 (2004), 51–78. p.

⁵ Vö.: FRASER, Nancy: Abnormal Justice, *Critical Inquiry*, Vol. 34, No. 3 (Spring 2008), 393–422. p.

⁶ ALFREDSSON, Gudmundur: A Frame with an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures, *International Journal on Minority and Group Rights*, vol. 7, no. 4, 2000, 291–304. p.

tetten védi a kisebbségek nyelvi jogait. A Karta esetében a ratifikáló államok már konkrét kötelezettségeket vállalnak, ám az *à-la-carte*-rendszer itt is lehetőséget ad arra, hogy a kötelezettségvállalásban politikai preferenciákat érvényesítsék. A Keretegyezmény és a Karta végrehajtását is csak szakmai-politikai monitoring-eljárásban ellenőrzik. Ennek következtében még e szerződéses kötelezettségek értelmezése is jobban kiszolgáltató a politikai megfontolásoknak, és kevésbé alkalmas egy következetes, normatív értelmezési keret kialakítására. Mindkét szerződés esetében a monitoring-eljárásban fontos szerepe van a szakértői testületeknek (Tanácsadó Bizottság és a Szakértői Bizottság), de az ajánlásokat már a kormányok képviselőiből álló Miniszteri Bizottság fogalmazza meg. Az eljárás maga sem átlátható, a részes államok időszakos jelentéseit, a Tanácsadó Bizottság és a Szakértői Bizottság országjelentéseit, valamint a Miniszteri Bizottság ajánlásait sokszor egyszerre teszik közzé, és a kisebbségek képviselői legfeljebb informálisan vehetnek részt az eljárásban. A két szerződés ratifikációja is, úgy tűnik, nem bővül a közeljövőben, hosszú évek óta nem csatlakozott egyik szerződéshez sem új állam. A jogérvényesítés nemzetközi szintjén nem történt áttörés, ma már gondolatban sem merül fel az ET-tagállamok részéről, hogy a kisebbségi jogokat mondjuk az EJEE-hez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvben nemzetközi bírói ellenőrzés alá vessék. De nemcsak az intézményrendszerben, hanem az emberi jogi diskurzusban sem történt látványos változás: az Emberi Jogok Európai Bírósága alig támaszkodik a kisebbségi jogok területén kialakult joggyakorlatra – igaz, csak közvetetten, a diszkrimináció tilalmával (14. cikk) kapcsolatban volna erre módja, de valódi párbeszéd nem alakult ki a bíróság fejlődő emberi jogi értelmezése és a kisebbségi jogok értelmezése között.⁷ Amíg például a bíróság nyitott a családi élet védelméhez való jog progresszív értelmezésére, addig a nyelvi diszkriminációval kapcsolatos doktrínája érdemben nem reflektál az 1990-es évek nemzetközi kisebbségvédelmi normáira.⁸

A probléma gyökere abban rejlik, hogy a kisebbségi jogok legitimitása és értelmezése mögött három párhuzamos diskurzus jelenik meg. Az *emberi jogi*

⁷ De előfordul, hogy az EJEB egyes ítéleteiben hivatkozik a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának megállapításaira (például az *Oršuš and Others vs. Croatia* ügyben [AppI.no.15766/03] 2010. március 16-án meghozott ítélet 68–70. pontja).

⁸ Vö. a családi élethez kapcsolódóan: *Orlandi and others vs. Italy*, 14 December 2017; a kisebbségek nyelvi jogait érintően *Belgian Linguistic Case*, 23 July 1968 és *Cyprus v. Turkey*, 10 May 2001. L. még: BERRY, Stephanie E.: *The Siren's Call? Exploring the Implications of an Additional Protocol to the European Convention on Human Rights on National Minorities*, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 23, Issue 1. (2016), 1–38. p.; HENRARD, Kristin: *The European Court of Human Rights, Ethnic and Religious Minorities and the Two Dimensions of the Right to Equal Treatment: Jurisprudence at Different Speeds?*, *Nordic Journal of Human Rights*, Vol. 34, Issue 3 (2016), 157–177. p.

diskurzus csupán az egyik megközelítés, amely a nemzetközi jogi kodifikációban vált dominánssá: ezt igazságossági diskurzusnak is nevezhetjük, amely az emberi jogok egyetemes és individualista nyelvezetével fogalmazza meg a kisebbségek jogait. Kiindulópontja, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek sajátos – a kisebbségi identitásuk megőrzését célzó – jogait az emberi jogok integráns részeként fogalmazzák meg. Lényegi eleme az egyén jogainak elismerése, a szabad identitásválasztás és a diszkrimináció elleni küzdelem. Ugyanakkor kevésbé tud reflektálni a csoportjogokhoz, a nemzeti lét elismeréséhez vagy az önrendelkezéshez kapcsolódó kisebbségi igényekre.

A másik, leginkább a politikai közbeszédben uralkodó érvelést *biztonsági diskurzus*nak nevezhetjük, amely meghatározó volt az 1990-es években, és komoly múltra tekint vissza. Már az első világháborút követő békerendszer kisebbségi klauzulái éppúgy abból az aggodalomból születtek, hogy az elnyomott kisebbségek biztonsági kockázatot jelentenek, mint ahogy a második világháborút követően, például az olasz–osztrák vagy a német–dán kisebbségvédelmi megállapodások. Természetesen ezek csak egyes államokat, egyes kisebbségeket érintettek. Az 1990-es években született EBESZ-dokumentumok is a kisebbségi jogok védelmét az államok közötti békés kapcsolatok, biztonság és stabilitás egyik garanciájának tekintették. A biztonsági diskurzus napjainkban is jelen van, a nemzetközi szervezetekben mindenképp: az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosságának intézményét kifejezetten a konfliktusmegelőzés céljából hozták létre, a főbiztos munkájában pedig – a közvetítő diplomácia mellett – kiemelt szerepet játszik a kisebbségi jogok biztosítása.

Harmadikként meg kell említeni a *kulturális értékek diskurzusát*, amely az európai integráció keretében jelent meg. Ebben a megközelítésben a kisebbségek nyelve, kultúrája, hagyományai különleges értéket képviselnek egész Európa számára, amelyek eltűnésével minden európai társadalom csak veszíthet, így megőrzésük az államok közös felelőssége is. Ez mutatkozott meg az Európai Parlament 1980-as években elfogadott kisebbségvédelmi ajánlásában, az Európa Tanács parlamenti közgyűlésének számos kezdeményezésében és leginkább talán a Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai Kartájának elfogadásában.⁹ Ehhez kapcsolódik, hogy az Európai Unió jogában és politikáiban megjelent a kulturális sokszínűség védelme az elmúlt évtizedben.¹⁰ Ez a fogalom az unión belül máig rendkívül képlékeny, és nem dől el, miként viszonyul a meglévő nemzetközi kisebbségvédelmi elvekhez, el-

⁹ A Nyelvi Karta preambuluma egyebek mellett így fogalmaz „Európa történelmi regionális vagy kisebbségi nyelveinek – amelyek közül néhányat az esetleges eltűnés veszélye fenyeget – védelme hozzájárul Európa kulturális gazdagságának és hagyományainak megővéséhez és fejlesztéséhez”.

¹⁰ Az EU Alapjogi Charta 21. cikke nemes egyszerűséggel kimondja: „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokféleséget.”

sősorban az államalkotó nemzetek, a bevándorló és a történelmi kisebbségek közötti különbségekhez.¹¹

Természetesen ezek egymással párbeszédben álló diskurzusok, vegytisztán egyik sem jelenik meg, az EBESZ kisebbségi főbiztosa biztonságpolitikai tevékenységének része az emberi jogi diskurzus, a válságkezelő diplomácia mellett normatív tematikus ajánlásokat is kiadott a kisebbségi jogokról.¹² Az Európa Tanácsban – szintén az emberi jogi diskurzus mellett – a biztonsági kérdések is megjelennek, például a magyar státustörvény kapcsán (Frunda-jelentés) vagy az autonómiák szerepéről megfogalmazott (Gross-jelentés) jelentésekben.¹³ De hasonlóképp a Nyelvi Karta preambulumban az emberi jogokra való hivatkozás együtt szerepel a többnyelvűség és az európai nyelvek kulturális értékeinek megőrzése iránt érzett felelősséggel.

A három egymásba fonódó, de mégis külön beazonosítható diskurzus azonban nehézkessé teszi egy koherens, normatív kisebbségi jogi doktrína kialakulását. Nem a nemzetközi dokumentumok kisebbségvédelmi elveinek elfogadása okoz gondot az államközi kapcsolatokban, hanem ezek gyakorlati alkalmazása. Az államok jogalkalmazási megoldásai nagyon különbözőek lehetnek. Sőt ugyanazt az állami gyakorlatot a nemzetközi intézmények is eltérően ítélik meg (például a kisebbségi nyelvek hivatalos használatának kérdését máshogy ítélik meg az EBESZ kisebbségi főbiztosa, a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága vagy a Nyelvi Karta Szakértői Bizottsága).¹⁴

Az államok rendkívül eltérően értelmezik nemzetközi kötelezettségeikből eredő kisebbségvédelmi felelősségüket: a biztonságpolitikai érvek, az emberi jogi érvek és a kulturális sokszínűség érvei akár egymással szemben is megjelenhetnek. Még a jogi kötőerővel rendelkező Keretegyezményt ratifikáló államok közötti bilaterális kapcsolatokban is komoly eltérések vannak a vonatkozó normák értelmezésében. Például az 1990-es években megkötött kétoldalú kisebbségvédelmi szerződésekben, ahogy a Magyarország és szomszédjai között létrejött alapszerződésekben is, gyakran jogi kötelezettséget vállalnak

¹¹ Vö. KRAUS, Peter: *Union of Diversity*, Cambridge University Press, Cambridge, 2008; MEDDA-WINDISCHER, Roberta: *Old and New Minorities: Reconciling Diversity and Cohesion*, Nomos, Baden-Baden, 2008.

¹² Így az úgynevezett hágai ajánlások a kisebbségek oktatási jogairól (1996), az oslói ajánlások a kisebbségek nyelvi jogairól (1998), a lundí ajánlások a kisebbségek közéleti jogairól (1999), a kisebbségi nyelvű médiáról szóló irányelvek (2003), a multietnikus társadalmakban a rendőri intézkedésekről szóló ajánlások (2006) vagy a bolzanói ajánlások a nemzeti kisebbségekről az államközi kapcsolatokban (2008) egy-egy problémakört tekintenek át a nemzetközi standardok fényében, többféle megoldási lehetőséget is kínálva a tagállamoknak.

¹³ Council of Europe Parliamentary Assembly Recommendation 1735 (2006); Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1334 (2003).

¹⁴ FIALA-BUTORA János: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény és a Nyelvi Karta végrehajtása – egységes standard vagy szétfejlődés?, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 57–69. p.

a felek nemzetközi *soft-law* normák betartására. Azonban elég hamar kiderült, hogy a szerződő államok radikálisan eltérően is értelmezhetik ezeket a kötelezettségeiket.¹⁵ A közelmúltbeli ukrajnai fejleményeket figyelve az egymást követő kormányok is gyökeresen mást gondolhatnak például a kisebbségi nyelvhasználati jogokról, anélkül, hogy az ország (egyebek mellett a Kartából és a Keretegyezményből eredő) nemzetközi kötelezettségeit megkérdőjeleznék.¹⁶

Európai kisebbségi jogi rezsím?

Nem áll távol a valóságtól, ha azt mondjuk, az 1990-es években megfogalmazott kisebbségvédelmi normák hatása közvetlenül a jogalkotás terén formális, a jogalkalmazás területén gyenge volt. Mégis, dacára annak, hogy a jogalkalmazási és jogértelmezési problémák tartósnak bizonyulnak, az 1990-es évek európai jogfejlődésének eredménye, hogy az alapelvek szintjén azok a jogok, amelyek 1990-ben az EBESZ Koppenhágai Okmányában újdonságnak számítottak, ma már nem megkérdőjelezhetők. Az alapelvekben széles konszenzus alakult ki: a diszkrimináció tilalmát; a kisebbségi identitáshoz való jogot; a kisebbségek társadalmi kirekesztése elleni küzdelmet, a kisebbségi nyelvek védelmének és a kisebbségek közéleti részvételének elvei fontosságát stb. ma a nemzetközi nyilvánosságban az európai államok nem kérdőjelezzik meg.

Galbreath és McEnvoy európai kisebbségi jogi rezsímről ír ezzel kapcsolatban, amely „implicit és explicit elvek, normák, szabályok és döntéshozatali procedúrák összessége, amelyek körül a szereplők elvárásai a nemzetközi kapcsolatok egy adott területén összefutnak”.¹⁷

A gyakorlati alkalmazás körüli viták (a kisebbségi jogok politikai értelmezése és ennek megfelelően a nemzetközi felelősség változó megítélése) az európai kisebbségvédelmi elvek hatékonyságát teszik kétségessé. Galbreath és McEvoy elemzésükben rámutatnak arra, hogy az európai kisebbségi jogi rezsím hatékonysága döntően azon múlik, hogy az érintett állami szereplők

¹⁵ Vö. BÍRÓ, Gáspár: *Bilateral Treaties between Hungary and Its Neighbours after 1989*, In: ROMSICS, I. – KIRÁLY, K. B. (eds.) *Geopolitics in the Danube Region. Hungarian Reconciliation Efforts, 1848–1998*, Central European University Press, Budapest, 1999, 347–378. p.; GÁL, Kinga: *Bilateral Agreements in Central and Eastern Europe. A New Interstate Framework for Minority Protection?*, ECMI, Flensburg, 1999.

¹⁶ Vö. FEDINEC Csilla – CSERNICSKÓ István: *A 2017-es ukrajnai oktatási kerettörvény: a szöveg keletkezéstörténete és tartalma*, *Regio*, 2017/3., 278–300. p.; CSERNICSKÓ, István – FEDINEC, Csilla: *Four Language Laws of Ukraine*, *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 23, Issue 4. (2016), 560–582. p.

¹⁷ Stephen D. Krasner klasszikussá vált „nemzetközi rezsím” meghatározását idézi magyarul VIGVÁRI Gábor: *A nemzetközi rezsimek elmélete: egy politikai gazdaságtani megközelítés*, *Külügyi Szemle*, 2011/3., 149–174. p., 151. p.

mikor értékeli úgy, hogy a nemzetközi normák megfelelnek a hazai igényeknek, és ennek megfelelően megjelennek-e a belső jogalkotásban.¹⁸ A politikai nyomásgyakorlásnak és a politikai diskurzusnak ezért kiemelkedő szerepe van a normák érvényesülésében. Ezt bizonyította az 1990-es évektől megerősödő európai integráció folyamata is. Az intézmények közötti együttműködés egyre szorosabb lett, az Európa Tanács, az Európai Unió és az EBESZ között a kisebbségvédelem terén is.

Jelentős fordulatot hozott az európai integráció megerősödésében az EU bővítése, amely a csatlakozási tárgyalások részévé tette a kisebbségek védelmének követelményét is. A kisebbségi jogok rezsimje az EU-bővítés során bizonyult igazán hatékonyak: a közép- és kelet-európai államokkal szemben a három meghatározó nemzetközi szervezet, az ET, az EBESZ és az EU szoros együttműködése erős nyomásgyakorlást jelentett a tagjelölt államokon egyes jogszabályok módosítására. Az EU-bővítés feltételeességi politikája olyan keretet adott, amelyben az érintett államoknak „megérte” változtatni. Az uniós szerződések értelmében a kisebbségek védelme nem tartozik az Európai Unió jogalkotási hatáskörébe, és legfeljebb a tagállamok közötti politikai együttműködés része lehetne. Így az unió képviselői úgy hivatkoztak kisebbségvédelmi standardokra, hogy azok konkrét tartalmát, normatív elvárásait valójában sosem fogalmazták meg.¹⁹ De a bővítéspolitikában az uniós tagság politikai súlyt tudott adni azoknak a kisebbségvédelmi normáknak és elvárásoknak, amelyek az ET szakértői testületei vagy az EBESZ nemzeti kisebbségi főbiztosa ajánlásaiban a tagjelölt államokkal szemben megfogalmaztak. A balti országokban élő oroszok állampolgársága, a romák társadalmi integrációja vagy más, a kisebbségeket érintő politikai kérdésben az Európai Bizottság és az Európai Parlament is erősítette az EBESZ vagy az ET keretében megfogalmazott elvárásokat. Ez nyilvánvalóan ösztönözte is a tagjelölt államokban a kisebbségvédelmi politikai programok, intézkedések elfogadását, ami akár a jogalkotásban is tükröződött. Kiemelkedik ezek közül, hogy a Keretegyezmény ratifikálása egyértelműen a tagság alapkövetelményeként jelent meg az Európai Bizottság részéről.

Az EU (pontosabban az Európai Bizottság) nem fogalmazott meg világos normatív elvárásokat a tagjelölt államokkal szemben, aminek nyilvánvalóan az is az oka volt, hogy az EU-tagállamok saját határaikon belül is eltérően ítélik meg a kisebbségek létének elismerését. Anélkül, hogy a tagállamok között bármilyen konszenzus kialakulna a *kisebbség* vagy a *kisebbségvédelem* fogalmáról, nem várható, hogy az EU által védendő kisebbségi jogok megfogalmazásában

¹⁸ GALBREATH, J. David – MCEVOY, Joanne: *The European Minority Rights Regime*, Palgrave, Houndsmill Basingstoke, 2012.

¹⁹ Bővebben írtam erről korábban: VIZI Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*, L'Harmattan Kiadó, Budapest, 2013.

egyetértésre tudnának jutni. Jól tükrözi ezt, hogy az alapító szerződések a „kisebbségekhez tartozó személyek jogait” említik az unió alapértékei között, és például a hátrányos megkülönböztetés elleni fellépésnél a kisebbséghez való tartozás nem szerepel a diszkriminációs tulajdonságok között.²⁰ Az unió bővítése, a kisebbségvédelem csatlakozási feltételként szabása nem járt együtt a kisebbségek jogainak normatív elismerésével az uniós jogban, de az államközi kapcsolatokban hozzájárult az európai kisebbségi jogi rezsím megerősödéséhez. A bővítési folyamat ráirányította a figyelmet egyes kisebbségek sajátos problémáira is. Valószínűsíthető, hogy például enélkül a romák helyzete nem került volna a nemzetközi közvélemény érdeklődésének homlokterébe.

Az európai kisebbségvédelmi rezsím stabilitása, hatékonysága és jövője

Az EU-bővítés olyan kontextust teremtett, amelyben a jellemzően *soft-law* nemzetközi kisebbségi jogi standardoknak a nemzetközi szervezetekben megfogalmazott normatív értelmezése vált dominánssá. Más nemzetközi intézmények közötti együttműködésnek is voltak kedvező hozadécai: az EBESZ kisebbségi főbiztosa számos általános ajánlást tett közzé (nyelvi jogok, oktatási jogok, politikai részvétel stb. terén), amelyek útmutatóul kívántak szolgálni az európai államoknak. A kisebbségek hatékony közéleti részvételéről szóló Lundi Ajánlások (1998) pedig láthatóan inspiratíván hatottak a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának 2008-as, a kisebbségek hatékony részvételéről szóló kommentárjára.²¹ Az elmúlt húsz év alatt a monitoring-eljárásokban a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és a Karta Szakértői Bizottsága is az emberi jogi diskurzus keretében a kisebbségvédelmi elvek koherens normatív értelmezésére törekedtek. Ráadásul a Keretegyezmény szerepét láthatóan megerősítette, hogy az Európai Bizottság számonkérte annak ratifikálását a tagjelölt államoktól. Megalapozottan lehet amellet is érvelni, hogy az unió valójában magáévá tette a Keretegyezmény elveit, a tagállamok alkotmányos hagyományának része lett, és hogy idővel maga az EU is csatlakozzon a szerződéshez.²² Viszont az a tény, hogy az EU-tagállamok – Belgium, Görögország és Franciaország kivételével – mind ratifikálták a szerződést, nem jelenti azt, hogy a részes államok a kisebbségek védelmében stabilan jól teljesítenek. Lettország vagy Bulgária aggálytalanul ratifikálta a Keretegyezményt, hogy aztán annak alkalmazását már másnap elhalassza.

²⁰ Az Európai Unióról szóló szerződés 2. cikke és az Európai Unió működéséről szóló szerződés 10. cikke.

²¹ Magyarul: <<https://rm.coe.int/16800bc7ee>> (letöltve: 2018. 08. 02.).

²² HILLION, Christoph: *The European Union and the European Framework Convention on the Protection of National Minorities* (March 6, 2014), Report – Council of Europe, 2008, <<https://ssrn.com/abstract=2405367>> (letöltve: 2018. 08. 02.).

Az 1990-es években a kisebbségeket érintő etnikai konfliktusok veszélye ösztönözte az államokat a nemzetközi kisebbségvédelmi okmányok elfogadására. A kisebbségi jogok értelmezését azonban már az emberi jogi kontextus határozta meg. Az emberi jogi diskurzussal szemben az államok többségében, főleg a közép- és kelet-európai országokban időről-időre a biztonságpolitikai aggodalmak kerekednek felül. Az európai integráció, az EU-bővítés inkább csak politikai motivációt jelentett a közép- és kelet-európai államoknak, hogy a kisebbségi jogokat legalább formálisan elismerjék belső jogrendjükben.

Az uniós csatlakozás után azonban az EU-tagállamok között a politikai diskurzus változása ismét rámutat arra, hogy a kisebbségi jogok értelmezése képlékeny maradt. A kibővített unióban a kisebbségek helyzete, uniós jogalap híján és a csatlakozást kísérő politikai figyelem nélkül, háttérbe került. Az emberi jogi nyelvezettel megfogalmazott kisebbségi jogok alkalmazását a biztonságpolitikai diskurzus határozhatja meg, amely sokszor jogkorlátozó intézkedésekben jelenik meg. Az Európa Tanácsban a Keretegyezmény vagy a Nyelvi Karta monitoring-eljárása a szakértői bizottságai számára komoly kihívást jelent, hogy az ilyen – ritkán jogalkotási, inkább politikai vagy jogalkalmazási – negatív változásokkal szemben az érintett kormányokat a kisebbségvédelmi standardok betartására ösztönözzék.²³ Legutóbb Ukrajna példája mutatta meg, hogy a belső jogi kisebbségvédelmi intézkedések könnyen leépíthetőek a politikai környezet változásával, a nemzetközi következményektől függetlenül is. A nemzetközi kisebbségvédelmi intézmények nehezen tudnak reagálni az egyes országokban időnként megjelenő jogkorlátozó gyakorlatokra, a kisebbségeket fenyegető vagy a kisebbségeket fenyegetésként beállító politikai diskurzusra.

Az európai kisebbségi jogi intézményrendszert meghatározó emberi jogi megközelítés segített tartalommal megtölteni a nemzetközi standardokat. Az EBESZ kisebbségi főbiztos ajánlásai, az ET Parlamenti Közgyűlésének határozatai vagy a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság véleményei, kommentárjai fontos kiindulópontként szolgálhatnak a kisebbségek, a nemzetközi szervezetek és a kormányok számára is. De egy következetes, normatív emberi jogi diskurzus és az államok gyakorlata között több lényeges kérdés nyitott maradt. A *kisebbség* definíciója, a *régi* és az *új* (bevándorló) kisebbségek elhatárolása, az egyéni és csoportjogok dilemmája változatlan, ahogy az sem egyértelmű, hogy a kisebbségek az alanyai vagy inkább csak tárgyai a kisebbségi jogi szabályozásnak.

²³ Vö. KARDOS Gábor: Mérlegen a Nyelvi charta, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 33–41. p.; SZALAYNÉ SÁNDOR Erzsébet: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 43–56. p.

Ráadásul az elmúlt években vannak jelek arra is, hogy a nemzetközi szakértői intézmények jogértelmezése is eltávolodik a korábbi évek gyakorlatától. Például a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának negyedik tematikus kommentárja, amely – bár nem ad pontos definíciót – az egyezményben érintett nemzeti kisebbségek fogalmának egy olyan kibővített értelmezését adja, mely a hagyományos nemzeti kisebbségek mellett akár a bevándorló kisebbségeket is magában foglalhatja. Ez dogmatikailag akár helyes következtetés is lehet, de nyilvánvalóan nem egyezik a szerződő államok gyakorlatával, és valószínűleg nem fedi szerződéses akaratukat sem.²⁴ Figyelemre méltó az Európai Unió Alapjogi Ügynökségének megközelítése is: a kisebbségek helyzetét vizsgáló jelentéseiben szinte kizárólag az etnikai diszkrimináció problémáival foglalkozik. Az uniós tagállamokban élő kisebbségeket érintő diszkriminációról közzétett 2017-es felmérésében pedig a romákat és a bevándorló népcsoportok helyzetét vizsgálta csupán, a hagyományos nemzeti kisebbségeket nem.²⁵ Megtévesztő volna ez alapján azt gondolni, hogy az EU-tagállamokban az etnikai diszkrimináció és a muszlimokat érintő hátrányos megkülönböztetés volna egyedül jellemző, hiszen például a nyelvi kisebbségeket érintő diszkrimináció is sok helyen jelen van. Ez a korlátozó megközelítés nehezen egyeztethető össze az Európai Bizottságnak a csatlakozási tárgyalások során a kisebbségek védelmével kapcsolatban kialakított gyakorlatával is. Mindez azt a benyomást erősítheti, hogy a kisebbségekkel kapcsolatban is elég lehet az emberi jogi minimum standardok alkalmazása.

Az európai kisebbségi jogi normák a kisebbségek számára rendkívül fontosak, követeléseiknek legitimitást adnak, de gyakran elmaradnak az egyes kisebbségi csoportok vágyaitól. Az autonómia vagy a nemzeti önrendelkezés iránti igényeket nyilvánvalóan nem alapozzák meg. Másfelől pedig a kisebbségvédelmi standardok, még a szerződések ratifikálása és különösen alkalmazása is döntő részben az államok politikai szándékán múlik. Az államok kormányai számára ugyanakkor a nemzetközi normák elfogadása inkább az európai integráció szükséges velejárójaként jelent meg, amely „maximális” plafont jelent számukra. A gyakorlati megvalósításuk pedig nem a kisebbségekkel folytatott párbeszéd eredményén múlik, hanem sokszor csak a külső nemzetközi kényszer idejéig tart. Nem lehet figyelmen kívül hagyni az államok – változékony – politikai megfontolásait a kisebbségi jogok alkalmazásában. Az emberi jogok doktrínája mellett vagy azok fölé kerekedve jelennek meg a nemzetbiztonsági érvek, az állam iránti lojalitás kérdése, a kulturális sokszínűség eltérő értelmezése stb.

²⁴ TÓTH Norbert: Fából vaskarika, avagy reflexiók a Kisebbségvédelmi keretegyezmény tanácsadó bizottságának ún. 4. tematikus kommentárjára vonatkozóan, *Kisebbségi Szemle*, 2017/3., 71–88. p.

²⁵ EU-MIDIS II: Second European Union minorities and discrimination survey.

A kormányok, a kisebbségek és a nemzetközi szereplők is változó diskurzív keretben fogalmazzák meg, értelmezik a kisebbségi jogokat, amit a nemzetközi fejlemények (például napjainkban a migráció), a politikai érdekek legalább annyira befolyásolnak, mint nemzetközi kisebbségvédelmi standardok. Az európai kisebbségi jogi rezsím korántsem annyira stabil, ahogy azt az emberi jogok nemzetközi védelmének intézményrendszere sugallná.