

KITEKINTŐ

Bruno de Witte

Az etnikai kisebbségek kérdésének megközelítése az EU-ban: politika a jog ellenében*

Bevezetés

Az *etnikai kisebbségek*, illetve *Európai Unió* fogalmak első látásra két külön világhoz tartozónak tűnnek. E két világ különbözőségét jól szemlélteti a kilencvenes évek első felének néhány párba állítható eseménye.

1991. december 9–10-én az Európai Tanács Maastrichtban ülésezett, és némi nehézségek ellenére sikerült egyezsége jutnia az európai pénznem bevezetését is előíró *Maastrichti Szerződést* illetően. Emlékszem egy Maastrichtból tudósító amerikai újságíróra, aki azért kritizálta az akkor 12 tagállam kormányfőit, mert technikai apróságok fölött civódnak végeláthatatlanul, míg Európa másik felében – szerinte – a kontinens jövője szempontjából sokkal fontosabb események zajlanak: a minszki egyezmény 1991. december 8-i aláírásával az Orosz Föderáció, Ukrajna és Fehéroroszország létrehozta a Független Államok Közösségét, és bejelentette a Szovjetunió mint „a nemzetközi jog alanya” megszűntét. Az etnikai különbözőségek természetesen a Szovjetunió megszűntének fő okai voltak, míg a *Maastrichti Szerződés* megkötésében semmilyen szerepet nem játszottak.

1993. január 1-én az Európai Unióban egy olyan esemény zajlott le, amelyet akkor ünnepélyes kijelentések és tűzijátékok sora kísért (noha mára szinte teljesen feledésbe merült): az árukereskedelem ellenőrzésének eltörlése az Európai Unió tagországainak határátkelő pontjainál, és a Közös Piac ünnepélyes elindítása, ami az Európai Bizottságnak a belső piac egységesítéséről 1985-ben kiadott tervezetét követő intenzív törvényalkotási tevékenység tetőpontja volt. Ugyanazon a napon, amikor Nyugat-Európában felszámolták a határok ellenőrzését, keletebbre új határok jöttek létre: A Cseh és Szlovák Szövetségi Köztársaság két új

* *Politics Versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. European University Institute Working Paper, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, No. 2000/4, Badia Fiesolana, San Domenico (FI), Italy.

államra bomlott fel, A Cseh Köztársaságra és Szlovákiára. A kulturális különbségek ismét a szétválás fő okai között voltak.

1995. február 1-én az Európai Tanács keretében aláírták a nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményt. Ez a nemzetközi szerződés azokat az erőfeszítéseket koronázta meg, amelyek a berlini fal leomlása óta eltelt öt évben a kisebbségvédelem összeurópai mércéjének megteremtésére irányultak; ugyanakkor egyértelmű volt, hogy az egyezmény elsősorban Európa egy bizonyos része, pontosabban Közép- és Kelet-Európa problémáinak kezelésére irányult. Az egyezmény különböző érzékenységekre figyelt oda, amint azt a 21. cikkely is mutatja: „A jelen Keretegyezmény egyetlen rendelkezését sem lehet úgy értelmezni, hogy az bármely egyén számára jogot biztosítana olyan tevékenység folytatására vagy olyan cselekedet végrehajtására, amely a nemzetközi jog alapvető elveivel, kiváltképpen az Államok szuverén egyenlőségével, területi integritásával és politikai függetlenségével ellentétes.” Mikor az egy hónappal korábban az Európai Unió új tagjaivá váló Ausztria, Finnország és Svédország csatlakozási szerződését fogalmazták, semmi ilyen óvintézkedést nem tettek. Ezen országok kormányai és polgárai számára világos volt, hogy az EU-csatlakozás a nemzeti szuverenitás jelentős csökkenésével jár, amelyet azok több-kevesebb lelkesedéssel, a csatlakozás várható gazdasági előnyeire való tekintettel elfogadtak.

A fenti három eseménypár két igen különböző pályát követ. Az egyik oldalon olyan nyugat-európai országokat találunk, amelyek az Európai Uniónak nevezett intenzív politikai és gazdasági integrációs folyamatban vesznek részt, vagy csatlakoznak hozzá, amelynek érdekében hajlandók lemondani a hagyományos nemzetállamiság bizonyos kellékeiről, és amelyben nem hátráltatják őket etnikai kisebbségi kérdések. A másik oldalon ott vannak a közép-kelet-európai országok, amelyek kívül maradnak ezen a nemzetfölötti integrációs folyamaton, és amelyeket a hagyományos nacionalizmus és etnikai konfliktusok felelevenedése jellemez.

Mára azonban a két pálya összetart, sőt kezdi fedni is egymást. Ezt ismét néhány közelmúltbeli párba állítható eseménnyel szemléltethetjük, amelyek az „etnikai” és „kisebbségek” terminusok megjelenését tanúsítják az Európai Unió hivatalos szótárában. 1997. június 16–17-én az Európai Tanácsban politikai egyezség született egy dokumentum fölött, amelyet néhány hónappal később hivatalosan az *Amszterdami Szerződés*ként írtak alá. Ez a szerződés az *Európai Közösség Szerződésébe* többek között beilleszt egy új, 13. cikkelyt, amely lehetővé teszi az Európai Unió Tanácsa számára, hogy „megfelelő lépéseket tegyen a nemi, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy hiten, hátrányos helyzeten, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés ellen.” Kevesebb mint egy hónappal később az Európai Bizottság néhány közép-kelet-euró-

pai ország felvételi kérelmét véleményezve hangsúlyozta az általa a „kisebbségek tiszteletének” nevezett politikai kritérium fontosságát az Európai Unió tagság elérésében.¹

A fenti példákban az „etnikai”, illetve „kisebbségek” kifejezések két különböző kontextusban fordulnak elő.

Az első esetben a kontextus az Európai Unió *belső* fejlődése, ahol az etnikai kisebbségek kérdése régóta csekély szerepet játszik, és ma kezd végre figyelmet kapni, noha elsősorban a *bevándorló* lakosság vonatkozásában.

A második esetben az EU és közép-kelet-európai partnerei és tagjelöltjei közötti viszony *külső* kontextusában fordulnak elő; ebben a kontextusban az etnikai kisebbségek kérdése az elmúlt öt évben releváns tényező volt.

A fenti megközelítések között kronológiai eltolódás van. Ezért először az etnikai kisebbségek kérdésének szerepét az EU-nak a közép-kelet-európai országokkal való *külső* viszonya kontextusában tárgyalom. Utána közelebbről megvizsgálom az Európai Unió *belüli*, az etnikai kisebbségekkel kapcsolatos szabályozások látszólagos hiányát. Végül megpróbálom összefonni a két szálát, és arról gondolkodni, hogy hogyan fog szembesülni az Európai Unió a következő években az etnikai kisebbségek kérdésével, különösen a tervezett keleti bővítés után.

A külső perspektíva: kettős vagy azonos mérce?

A kettős mérce lelepleződése: két koppenhágai és egy amszterdami ülés

Az Európai Unió számára a kisebbségek iránti törődés elsősorban exporttermék, nem belső fogyasztásra való. Ezt a tényt világítja meg három, ugyanabban az évtizedben elfogadott, az európai integráció folyamatát alátámasztó alaptételek meghatározásában szerepet játszó politikai dokumentum.

a) Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezletnek az emberi dimenzióról tartott konferenciája 1990. június 29-i koppenhágai ülésén elfogadtak egy szöveget, amely a *Koppenhágai Dokumentum* néven vált ismertté, és amelyre néha az „*Emberi jogok európai alkotmánya*”-ként hivatkoznak.² A dokumentum megerősíti a demokrácia, törvényesség és emberi jogok összefüggését, és ebben a kontextusban egy egész fejezet szentel a nemzeti kisebbségek védelmének. Ez a fejezet, noha óvatosan fogalmaz és nincs kötelező jogi érvénye, az első kísérlet egy összeurópai mérce meghatározására a nemzeti kisebbségek helyzete és jogai tekintetében. 1990 berlini fal utáni eufórikus hangulatában a *Koppenhágai Dokumentumot* valamennyi európai ország, így az Európai Unió tagállamai

is aláírták. Ezek a kötelezettségvállalások inspirálják ma is az EBESZ és főleg a nemzeti kisebbségek főbiztosa tevékenységét.³

b) Ezt a közös, *valamennyi* európai állam által elfogadott programot néhány évvel később egy másik koppenhágai ülésen, pontosabban az Európai Tanács 1993. júniusi találkozásán politikai kritériumokká alakították, amelyeknek bizonyos, pontosabban a csatlakozni kívánó közép-kelet-európai országoknak meg kell felelniük. Az Európai Tanács következtetései szerint „a tagság feltétele, hogy a tagjelölt ország megvalósítsa a demokráciát, a törvény uralmát, az emberi jogokat és a kisebbségek tiszteletét és védelmét garantáló intézmények stabilitását”⁴. Az 1990-es *Koppenhágai dokumentum* kapcsolódó elveinek komplex rendszerét egyetlen, fontos politikai következményekkel járó szintetikus formulára fordították le.

c) Az Európai Tanács 1997. júniusi, amszterdami ülésén egy ettől némiképp különböző megfogalmazást fogadtak el az EU belső használatára, az EU szerződés 6. (1.) cikkelyének új szövegeként: „Az Unió a szabadság, demokrácia, emberi jogok és alapvető szabadságok, és a törvény uralma alapelvein nyugszik, amely elvek a tagállamok számára közősek.” Ha ezek azok az elvek, amelyeken az EU alapszik, akkor logikus, hogy ezeknek kellene lenniük a tagság feltételeinek is. Az EU szerződés 49., Amszterdamban módosított cikkelyének új szövege szerint valóban „Minden európai állam, amely betartja az F (1.) cikkelyben foglaltakat, tagságért folyamodhat”. Ám amint láttuk, a jelen bővítési folyamatban használt megfogalmazás jóval többet követel, mivel az magában foglalja a kisebbségek védelmét is mint az integráció nélkülözhetetlen előfeltételeinek egyikét.

Így a közép-kelet-európai országok számára az EU által csatlakozási feltételként, vagy általában a szorosabb együttműködés feltételeként megszabott híres „politikai követelmények” között a valós kisebbségvédelem követelményének hangsúlyozása egyértelműen kilóg a sorból. A demokrácia tiszteletét, a törvény uralmát és az emberi jogok tiszteletét az Európai Unió belső fejlődése alapértékeinek és külső bővítése céljának ismerték el, míg a kisebbségek védelme *csak* az utóbbi kontextusban szerepel. Így más országokra való rákényszerítése meglehetősen következtetlennek, sőt „némileg képmutatónak”⁵ tűnhet, és a velük szemben alkalmazott megkülönböztetés sajátosan emlékeztet a hírhedt I. világháború utáni kisebbségvédelmi rendszerre, amely részben azért omlott össze, mert a háború nyugati győztesei által Közép-Kelet-Európára kényszerített egyoldalú kötelezettségek rendszerének érzékelték.⁶

Az EU kisebbségekkel kapcsolatos külpolitikájának szakaszai

Az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet valamennyi tagállama által 1990-ben aláírt *Koppenhágai Dokumentum* volt az az alap, amelyből az Európai Unió és tagállamai fokozatosan kifejlesztették a közép-kelet-európai országok csoportjai számára megszabott követelményeket, amelyeket, hét év tapasztalatai alapján, együttvéve az Európai Unió „közös kisebbségi külpolitikája” csíráinak tekinthetünk (noha az EU tagállamai továbbra is közismerten eltérő véleményen vannak az egyes közép-kelet-európai országokban tapasztalható politikai helyzetről).

A kisebbségvédelem mint az új államok elismerésének kritériuma (1991-1992)

A Jugoszláviában kirobbant véres konfliktusokra válaszként az Európai Közösség tagállamai az akkori Európai Politikai Együttműködés (a mai Közös Kül- és Biztonságpolitika előfutára) összehívott Hágába egy békekonzferenciát, és felállított egy ítélőbizottságot, amelyet elnöke után Badinter Bizottságnak is neveznek. A Bizottság az Európai Közösség kérésére adott véleményezéseiben kialakított néhány, az önrendelkezésről és kisebbségvédelemről szóló doktrínát.⁷ A tizenkettek (ahány tagot a Közösség akkor számlált) közvetlenebb módon is hozzájárultak az államok nemzetközi gyakorlatának alakításához ezen a téren, amikor 1991 decemberében elfogadták a *Nyilatkozat az új kelet-európai és volt szovjetunióbeli új államok elismerésének alapelveiről* című dokumentumot. A világ e régiójában az új államok elismerését a Tizenkettek egy sor kötelezettségvállalástól tették függővé, beleértve az emberi jogok tiszteletét és „az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet keretében vállalt kötelezettségeknek megfelelő garanciákat az etnikai és nemzeti csoportok és kisebbségek jogai számára.”⁸

Az új államok elismerésének feltételekhez kötése nem volt precedens nélküli. Ami meglepő volt, az a *kisebbségvédelem* konkrét említése mint az elismerés egyik feltétele, különösen olyan országok (az Európai Közösség tagjai) részéről, amelyek csoportként azelőtt soha nem tettek semmilyen belső vagy nemzetközi lépést a kisebbségvédelem terén. A valóságban az elismerés közös feltételeiben való megegyezés egy olyan kompromisszum volt, mely az európai országok közötti, a jugoszláviai helyzet fölötti véleménykülönbségek elkendőzését szolgálta.⁹ Ezenfelül a kisebbségvédelmi kritériumot az Európai Közösség tagjai következtelenül alkalmazták: Horvátországot 1992. április 15-én elismerték, noha a Badinter Bizottság fenntartásokat fogalmazott meg kisebbségvédelmi törvényeivel kapcsolatban, míg Macedóniát, amely a Bizottság szerint minden követelménynek megfelelt, Görögország miatt akkor nem ismerték el.

Az Európai stabilitási egyezmény (1993-1995)

Az EU Közös Kül- és Biztonságpolitikája keretében, közvetlenül a *Maastrichti Szerződés* életbe lépése után végrehajtott első közös lépések egyike az a Franciaország által sugallt nagyratörő kezdeményezés volt, hogy összehívjanak egy nemzetközi konferenciát, amelyen Európa stabilitását egy sor, a közép-kelet-európai országok közötti, jó szomszédi kapcsolatokat létrehozó kétoldalú szerződéssel és nyilatkozattal biztosítsák. Az Európai Unió aktív szerepvállalása és látszólagos elkötelezettsége kétségtelenül hozzájárult ahhoz, hogy meggyőzzön egyes közép-kelet-európai országokat, hogy a stabilitási egyezmény előkészítéseként kezdjenek tárgyalásokat szomszédaikkal.¹⁰ Az egyezmény, ahogyan azt végül egy 1995-ös párizsi konferencián elfogadták, a kisebbségvédelemnek csak egy fontos új eszközt tartalmazta, a Magyarország és Szlovákia közötti kétoldalú egyezményt, amelyet a párizsi konferencia előestéjén írtak alá.¹¹ A Magyarország és Románia közötti hasonló szerződésről folyó tárgyalásokat csak később, 1996-ban zárták le.¹² A stabilitási egyezményt az EBESZ-nél helyezték letétbe, és ezt a szervezetet bízták meg a benne foglalt kötelezettségek teljesítésének monitorizálásával. Az egyezmény azóta kiesett az EU érdeklődésének homlokteréből, amely most a közép-kelet-európai országok *belső* törvénykezési reformjára irányul. Ám az egyezmény szelleme még mindig tükröződik az Európai Közösség Phare-programjában, a határokon átívelő együttműködéseknek biztosított anyagi támogatásban.¹³

Az országvélemények és a Partnerségek a csatlakozásért (1997-1998)

Amint azt már említettük, az Európai Bizottságban 1997 júliusában bemutatott országvélemények¹⁴ arról, hogy a közép-kelet-európai országok teljesítik-e a tárgyalások megkezdéséhez szükséges feltételeket, különös figyelmet szenteltek a kisebbségvédelem kérdésének. A kisebbségi kérdések bizottsági elemzésének kifinomulatlan és töredékes jellege ellenére az országvéleményekből közvetve két álláspont rajzolódik ki. Egyrészt a Bizottság kialakította a maga kisebbség-definícióját, amely magában foglalja az illető országban élő valamennyi közösséget, függetlenül attól, hogy azok tagjai állampolgárok-e vagy sem. Ez az a megközelítés, amelynek visszautasítását a balti államok kormányai más kontextusokban soha nem mulasztják el.¹⁵ Másrészt úgy tűnik, a Bizottság nem elégedett meg a kisebbségi jogok formális elismerésével az alkotmányban és kétoldalú egyezményekben, de véleményét a törvénykezést és a gyakorlatot egyaránt felmérve alakította ki. Szlovákia például rendelkezik a kisebbségek védelmére vonatkozó kitételekkel az alkotmányban,¹⁶ és aláírta a maga

kétoldalú „stabilitási egyezményét” Magyarországgal, ám az Európai Bizottság mégis elégedetlenségének adott hangot az ottani kisebbségi helyzettel kapcsolatban. Végül a Bizottság szerint Szlovákia volt az egyetlen ország, amely nem felelt meg a politikai kritériumoknak, noha a negatív döntés nem elsősorban a kisebbségi kérdésnek volt betudható.¹⁷

Ma a „feltételekhez kötés” politikája töretlenül folyik tovább mind az elől haladó, mind a második hullámos tagjelöltek irányában, sőt tulajdonképpen az EU-nak a jugoszláv utódállamokkal való kapcsolatában is. A *Partnerségek a csatlakozásért* 1998-ban a tagjelöltek számára „rövid” és „közép távú” prioritások hosszú sorát jelölték ki. Ezek a prioritások tartalmaznak néhány, a kisebbségvédelem területére tartozó kitéltet is. A Szlovákia számára megállapított prioritások között szerepel a kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó törvényeinek reformja, míg Észtországnak és Lettországnak sürgősen meg kell könnyíteniük a „nem-állampolgárok” (azaz az orosz nyelvű közösség) honosítását, és a nemzeti nyelvből tartott kurzusokkal segíteniük integrációjukat. Közép távon négy másik országnak (Csehországnak, Magyarországnak, Bulgáriának és Romániának) kell javítania a roma lakosság integrációján.¹⁸

Főként Lettországra és Szlovákiára, noha a tárgyalások első köréből kizárták őket, továbbra is erős politikai nyomás nehezedett, hogy javítsanak kisebbségvédelmükön. Az EU–Szlovákia Társulási Tanács 1998 áprilisi ülésén az EU miniszterei megismételték követelésüket, hogy Szlovákia sürgősen fogadjon el egy új, a kisebbségi nyelvek használatára vonatkozó törvényt.¹⁹ Néhány nappal korábban az Európai Unió meglegedésének adott hangot a lett kormánynak egy új, az állampolgárság iránti kérelmek kezelését megkönnyítő cselekvési terve fölött.²⁰ A „csatlakozási folyamat előrehaladásáról” 1998 novemberében elfogadott általános jelentésekben²¹ a bizottság meglegedésének adott hangot a Lettországon időközben lefolytatott jogi reformokkal kapcsolatban, miközben a szlovákiai kisebbségvédelmi helyzetben semmilyen jelentős javulást nem érzékelt (ám az országban lezajlott kormányváltás még mindig túl közel volt ahhoz, hogy tükröződhessen a Bizottság megállapításaiban). A csatlakozni kívánó országok általános megítélésében a Bizottság továbbra is nyomást gyakorol rájuk, kritikusan hivatkozva a romák helyzetére több ilyen országban, és végül megállapítja: „Mindent együttvéve a kisebbségi helyzet továbbra is aggodalomra ad okot a bővítés tekintetében.”²²

Egy közös európai mérce elemei

A nemzetközi kapcsolatokban nincs semmilyen olyan formális kölcsönösségi szabály, amely előírná, hogy az államok ne fogalmazhatnának meg olyan viselkedési normákat más államok számára, melyeket ők maguk ne

lennének készek követni. Ám ha az Európai Unió intézményei vizsgálják harmadik országok bánásmódját kisebbségeikkel, eltekinthetnek-e legitim módon attól, ahogyan a hasonló csoportokat az Európai Unióban kezelik? Néhány évvel ezelőtt az Európai Parlament egyik tagja bátran kijelentette: „Ugyanolyan kitartóak leszünk az Európai Közösségen belüli visszaélések azonosításában és követésében is (...) Az albániai görögök helyzetének vizsgálata mellett elfogulatlan véleményt fogunk kialakítani a komotini török kisebbség helyzetéről is.”²³ Ez lehet ugyan az Európai Parlament egyes tagjainak véleménye, de a Bizottság és a Tanács soha nem tette azt magáévá: amit a tagállamok „saját” kisebbségeikkel tesznek, ahhoz az EU-nak semmi köze.

Akkor tehát egy látványos kettős mércével van dolgunk a kisebbségek kérdésében? Vagy talán igazolni lehet az EU passzivitását saját tagállamai irányában azzal, hogy az egyes tagállamok kisebbségvédelmi gyakorlata a legteljesebb mértékben megfelelő, így bármi beavatkozás fölösleges lenne? Ez enyhén szólva nem teljesen nyilvánvaló. Amikor a jelenlegi 15 tagállam belső viszonyait vizsgáljuk, mindenképpen figyelembe kell vennünk a tulajdonképpeni helyzetek tényszerű eltéréseit (nem mindenhol vannak etnikai kisebbségek), de a tagállamoknak a kisebbségek elismerésére, jogaiknak védelmére és politikai részvételük biztosítására vonatkozó hajlandóságukban mutatkozó jelentős eltéréseket is. Tulajdonképpen éles ellentét van az *elemi jogok* védelmének általános rendszere (amelyben jelentős hasonlóság van a nyugati-európai államok között) és a *kisebbségi jogok* speciális esete között, mely utóbbiak még mindig bizonyos országok vagy országrészek idioszinkretikus tulajdonságai. A különbözőségek nagysága eltántorít a rendszeres összehasonlítás bármiféle megkísérelésétől.²⁴ A nyugati vándortudósok, akik a kilencvenes évek elején elvitték a maguk „modell-alkotmányait” Közép-Kelet Európába, nem rendelkeztek egy, az elsősegélydobozaikból előhúzzható kisebbségvédelmi modellel,²⁵ mert egy általánosan alkalmazható modell egyszerűen nem létezett.

Ám fölül kell emelkednünk az államok hazai gyakorlatán, és figyelembe kell vennünk a nemzetközi kötelezettségeket is, amelyeket valamennyi európai állam vállalt az elmúlt években. Mindent együttvéve mégiscsak létezhet egy közös európai kisebbségvédelmi norma; ezt ugyan többnyire magának az EU-nak a keretein kívül, de a tagországok részvételével alakították ki, ezért legitim módon használhatja az EU külső tevékenységeiben, legalábbis abban a mértékben, amilyen mértékben saját tagállamai gyakorlatilag megfelelnek ennek. A következőkben az európai norma elemeit veszem sorra.²⁶

Demokrácia és a törvény uralma

Az 1990-es *Koppenhágai Dokumentumban*, a kisebbségekkel foglalkozó rész első bekezdésében a résztvevő államok elismerték, hogy „a nemzeti kisebbségi kérdést csak egy, a törvény uralmán alapuló és hatékony, független igazságszolgáltatással rendelkező demokratikus politikai rendszerben lehet megoldani.”²⁷ Abban az időben újdonságnak számított a fenti összefüggés kérdésében mutatott egyetértés. A megelőző évtizedekben számos etnikai aktivista és tudós szakértő mulasztotta el a demokratikus és autoritárius államok közti elvi különbséget megvonni a kisebbségek kezelésének kérdésében. Még Nyugat-Európában is igen gyakran írták le Jugoszláviát vagy a Szovjetuniót, mint olyan országokat, amelyek megfelelőbb módon közelítik meg az etnikai sokszínűség védelmét, mint a nyugat-európai országok, a maguk *egyéni* emberi jogokra helyezett egyoldalú hangsúlyával. Jugoszlávia a nemzetközi porondon tulajdonképpen sokáig mint a kisebbségi jogok védelmezője lépett fel.

Noha ezekben a korábbi nézetekben lehetett valami empirikus igazság, mára azok már egyértelműen a múltéi. Mára európai konszenzus alakult ki abban, hogy demokratikus választások, szólásszabadság és független igazságszolgáltatás hiányában a kisebbségi értékek védelmének semmiféle szilárd alapja nincsen.

Az emberi jogok védelme

Az emberi jogok és kisebbségi jogok az egyszerűség kedvéért gyakran felállított kettőssége félrevezető lehet, amennyiben elleplezi azt a tényt, hogy a kisebbségi érdekek jelentős mértékű védelmét lehet elérni a mindenki számára biztosított alapjogok alkalmazásával és kreatív értelmezésével. Bizonyos európai államok, például Franciaország tulajdonképpen nem rendelkeznek semmilyen külön kisebbségvédelmi szabályozással, és kisebbségeiknek az alkotmányaikban és a valamennyiük által ratifikált *Emberi jogok európai egyezményében* foglalt általános emberjogi normák betartásával nyújtanak implicit védelmet. Ezt két példával szemléltethetjük:

A kanadai legfelsőbb bíróság egy híres esetben úgy nyilatkozott, hogy a *szólásszabadság*, egy általános alapjog, magában foglalja a magán-tevékenységekben használt nyelv szabad megválasztásának jogát, és ezáltal korlátozta a quebeci tartományi kormány jogát, hogy kikényszerítse a francia nyelv kizárólagos használatát a kültéri reklámfelületeken, és így megvédte a tartomány angol nyelvű kisebbségének nyelvi jogait.²⁸

A török alkotmánybíróság elrendelte a (kurd irányultságú) Szocialista Párt felosztatását, mert az Törökország szövetségi állammá való átalakítását hirdette, amelyet a bíróság ellentétesnek talált a hagyományos

alkotmányos értékekkel. A Szocialista Párt panaszt tett Strasbourgban, mondván, hogy ez sérti az *Emberi jogok európai egyezménye* által garantált emberi jogait. Az Európai Bíróság 1998. május 25-i ítéletében úgy döntött, hogy „az a tény, hogy egy ilyen politikai programot ellentétesnek tekintenek a török állam jelenlegi elveivel és struktúrájával, nem teszi azt összeférhetetlenné a demokrácia szabályaival. A demokrácia lényege, hogy megengedje különböző politikai programok javaslatát és megvitatását, még azokét is, amelyek megkérdőjelezzik az állam jelenlegi szerveződési módját, feltéve, ha magát a demokráciát nem veszélyeztetik.”²⁹ És a bíróság (egyöntetűen!) úgy ítélte, hogy a Szocialista Párt felosztatása sérti a gyülekezési szabadságot, amint azt az *Emberi jogok európai egyezménye* biztosítja.³⁰

A példák számát lehetne szaporítani. Érdekes lesz majd megfigyelni az Európai Emberi Jogi Bíróság esetjogi hatását az elkövetkező években, ahogy valószínűleg egyre több kisebbségi kérdéssel fordulnak a közép-kelet-európai országokból Strasbourghoz. Ám az emberjogi megközelítés magában hordja korlátait is. Ezeket példázhatja az Európai Emberi Jogi Bizottság egy közelmúltbeli döntése. A *Südtiroli Volkspartei* (a dél-tiroli német nyelvű lakosságot képviselő legnagyobb párt) panaszt tett az új olasz választási törvény ellen, mert a parlamenti választási küszöb bevezetésével hátrányosan különböztette meg a kisebbségi politikai pártokat. A bizottság megállapította, hogy a törvény mindegyik pártra egyformán vonatkozik, és „az Egyezmény nem kötelezi az államokat a kisebbségekkel szembeni pozitív diszkrimináció alkalmazására.”³¹ Ez az értelmezés vitatható; amellet is lehetne érvelni, hogy az egyenlő elbánás elve *igenis* magában foglalja az állami szervek azon kötelezettségét, hogy különbséget tegyenek a személyek (illetve ebben az esetben szervezetek) között a köztük meglévő objektív különbségek szerint, és ezáltal azon kötelezettségüket is, hogy speciális szabályokat léptessenek érvénybe a kisebbségi nyelvek használatának, és általában a kisebbségi kultúrák fejlődésének biztosítására.³² Ám mindenképpen jelentősen megkönnyíti a dolgokat, ha a kisebbségi csoportokra vonatkozó pozitív kötelezettségeket kifejezetten leszögezi a törvény. Ez elvezet az „európai mérce” harmadik rétegéhez.

Kisebbségi jogok

Noha a különböző kelet- és nyugat-európai államok belső gyakorlatában vitathatatlanul vannak különbségek, néhány éve kialakulóban van a kisebbségi jogok tiszteletének egységes európai normája. Az Európai Tanácsban 1995-ben aláírt *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* 1998. február 1-én életbe lépett. Máig 13 EU-tagállam írta alá, és ezek közül heten ratifikálták. Csak Belgium és Franciaország nem írta alá, és nem is ratifikálta.³³

Mit tartalmaz ez a kialakulóban levő kisebbségvédelmi norma? Először is a keretegyezmény tartalmaz egy sor általános alapjogot, amelyek az *Emberi jogok európai egyezményében* is megtalálhatóak, hangsúlyozva azok konkrét következményeit a nemzeti kisebbségek tagjai számára. Ám a keretegyezmény fő hozzájárulása azoknak a sajátos kisebbségi jogoknak a megfogalmazásában rejlik, amelyeket nem lehet leegyszerűsíteni az általános emberi jogok bevett sorára.³⁴ Ezek között van egy kisebbséghez tartozó egyén³⁵ minősített joga saját nyelve használatához a bíróságokon, az állami szervekkel való kapcsolataiban, illetve a közszolgálati médiában, és joga az illető nyelven való oktatáshoz az állami oktatási rendszerben. Noha úgy tűnhet, hogy a keretegyezmény megfogalmazásaiban túlságosan óvatos, és túlságosan tiszteletben tartja az államok szuverenitását,³⁶ mindenképpen fontos lépést jelent a nemzetközi normák kialakításában, amelyeket aztán nemzetközi ajánlások, kétoldalú tárgyalások, politikai nyomásgyakorlás és civil szervezetek tevékenységei használhatnak fel és vihetnek tovább.

Az állampolgársághoz való jog

Az állampolgárságot gyakran mint a „jogokhoz való jogot”³⁷ írják le. Míg tény, hogy az állampolgárság alapvető módon határozza meg az egyén tagságát az államalkotó közösségben, és számos jog, jogosultság és kötelesség elosztásának alapja, az is tény, hogy a legtöbb, az idevágó nemzetközi és európai egyezményben leírt emberi jog egy adott ország *valamennyi lakosára* vonatkozik, állampolgárokra és nem állampolgárokra egyaránt. Ennélfogva egy etnikai kisebbség lehetősége, hogy megszerezze vagy megtartsa annak az országnak az állampolgárságát, amelyben él, alacsonyabb rendű, mint a különböző kisebbségvédelmi eszközök által garantált emberi jogok. Mindenesetre e tekintetben nem alakult ki világos Európa- (vagy világ-)szintű norma. A nemzetközi közösség nyomását a honosítás szigorú körülményeinek enyhítése érdekében, amelyek Észtországban és Lettországban például megnehezítik az orosz ajkú lakosság számára az állampolgárság megszerzését, elsősorban az interetnikus feszültségek csökkentésének és az orosz kormány haragja szelídítésének vágya hajtotta. A politikai nyomásgyakorláshoz e téren nem társult jogi normateremtés. Nem létezik olyan általánosan elismert jog, miszerint egy bizonyos állam területén hosszú ideje élők jogosultak lennének az illető ország állampolgárságának megszerzésére. Egy ilyen normának tulajdonképpen számos nyugat-európai ország (egyelőre elsőként közülük Németország) nem tudna megfelelni: az állampolgárság megszerzésére vonatkozó szabályaik aligha enyhébbek, mint a balti államokéi.

Az állampolgárság megszerzésére vonatkozó szabályozások azért fontosak számunkra, mert a *kisebbségi jogok* elismerését, szemben az *emberi jogokéival*, gyakran teszik függővé az illető állam állampolgárságától. Legalábbis így értelmezi számos ország a „nemzeti kisebbség” fogalmát, amint azt a *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* használja. Nézetük szerint a nem állampolgárookra a keretegyezmény nem vonatkozik.³⁸

Autonómia és társulás

Mindeddig a „jogokat”, azaz az állam hatalma korlátozásának eszközeit tárgyaltam. A kisebbségvédelem vagy „csoportkezelés”³⁹ másik gyakori eszköze az államhatalomban való részesülés, vagy az etnikai kisebbségi érdekeket képviselő intézmények autonóm jogalkotó hatalmának elismerésével (autonómia), vagy az etnikai kisebbségeknek a központi állami döntéshozatalban való részvétele lehetővé tételével (társulás). Ezeket tekinthetjük a kisebbségvédelem legfejlettebb eszközeinek. A regionális autonómiát Nyugat-Európában széles körben és növekvő mértékben használják az etnikai kisebbségi konfliktusok leszerelése eszközeként, még az olyan hagyományosan központosított országokban is, mint Franciaország és az Egyesült Királyság.⁴⁰ Ám a közép- és kelet-európai országok általában gyanakvással tekintenek a föderális vagy kvázi-föderális megoldásokra, és tartózkodnak sajátos „aszimmetrikus” autonómia-rendszerek létrehozásától a kisebbségek által lakott területeken, mert attól félnek, hogy ezek az elszakadás előkészítői lehetnek. Jelenleg az általános nemzetközi jog nem kötelezi az államokat autonómia-rendszerek létrehozására a kisebbségi csoportok számára. Egyelőre közös európai norma sem alakult ki e tekintetben.

Az 1990-es *Koppenhágai Dokumentum* ebben az irányban tett lépéseket, amikor elismerte „a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közéletben való aktív részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmével és erősítésével kapcsolatos ügyekben való részvételt is”. Ezt az elvet visszhangozza a keretegyezmény 15. cikkelye. Ám azok a kísérletek, amelyek megpróbálták meghaladni ezt az általános elvet, és kifejezetten arra kötelezni az országokat, hogy az etnikai kisebbségek lakta területeken helyi vagy regionális autonómia-rendszereket hozzanak létre, nemigen jártak sikerrel. Az egyetlen szöveg, amely elmegy idáig, az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlésének 1201-es ajánlása (1993), amely a 13. cikkelyében a következőket írja elő: „Azokban a régiókban, ahol többséget alkotnak, valamely nemzeti kisebbséghez tartozó személyeknek joguk van megfelelő helyi vagy autonóm szervekhez vagy speciális státushoz, a sajátos történelmi és területi helyzetnek, és az állam belső törvényeinek

megfelelően.” Egy ajánlás, amint neve is mutatja, nem kötelező érvényű szöveg. Ám ezt a bizonyos ajánlást hamar elhíresítette a magyar kormány-
nak az a törekvése, hogy kötelező érvényű normaként építse bele a Szlovákiával és Romániával kötendő kétoldalú szerződésébe. Tulajdonképpen ez a kérdés volt a tárgyalások fő kerékkötője, és noha végül mindkét szerződésbe bekerült egy hivatkozás az 1201-es ajánlásra, a kiegészítő nyilatkozatok pontosították, hogy az utalás *nem* foglalja magában az etnikai alapú területi „autonómia” speciális státusához való jogot.⁴¹ Mindent együttvéve teljesen egyértelmű, hogy az európai országok még mindig erősen vonakodnak elismerni bármilyen, a saját országuk kormányzati struktúráinak meghatározására vonatkozó szuverén hatalmukat érintő korlátozást.

Általános európai egyetértés van a fölött az elv fölött, hogy az etnikai konfliktusok megoldása megkívánja olyan *szabályok és intézmények* kialakítását, amelyek lehetővé teszik az *állam integritásának* és a *kisebbség identitásának* megőrzését egyaránt. De mit jelent ez a gyakorlatban? Alapvető különbséget kell tennünk azok között az eszközök között, amelyek az állam hatalmának korlátozását annak intézményes szerkezete érintése nélkül teszik lehetővé („jogok”), és azok között, amelyek a területi autonómiát vagy más kisebbségi érdekképviselőt lehetővé téve átalakítják az állam struktúráját. Az előbbi szinten létezik egy európai norma, noha az gyakran homályos, és továbbfejlesztésre szorul. Az utóbbi szinten nincs hasonló európai mérce.

A belső perspektíva: tárgytalan-e az Európai Unióban az etnikai kisebbségek kérdése?

Annak a projektnek a leírásában, amelynek keretében ez a szöveg készült, ez áll: „A 15-ök EU-ja számára nem ismeretlenek az etnikai eredetű konfliktusok, de az ilyen problémák máig ritkán váltak Unió szintűekké.” Ez a kijelentés egészen helytálló, és ebben a részben megpróbálom felvázolni ennek néhány okát.

Az európai integrációnak az *összehasonlító politika* és *többszintű kormányzat* felőli megközelítése, amelyek ma divatos politikatudományi elméletek, arra készítetnek, hogy az EU-t a nemzeti politikai rendszerek, különösen a föderatív államok analógiájaként vizsgáljuk. A föderatív államokban etnikai kisebbségi kérdések két formában jelennek meg: vagy a rendszer valamelyik vagy összes eleme egy bizonyos etnikai csoport érdekeit képviselő intézményként lép fel, vagy a rendszer egyik elemén *belül* a központi kormány az etnikai kisebbségek védelmében beavatkozik. Mindkét eset előfordulása elképzelhető az Európai Unióban is.

„Nemzeti kisebbségekké” váltak-e az EU tagállamai?

Vizsgáljuk meg először az első esetet. A föderatív vagy regionális államokban gyakran előfordul, hogy valamelyik összetevőjük maga vagy mások számára egy különálló kisebbségi csoport intézményes képviselőjeként jelenik meg. Így Quebec tartományt, a Kanadai Föderáció egyik alapító tagját, számos kanadai a tartományon belül és kívül a kanadai francia ajkú közösség képviselőjének tekinti. Spanyolországban az alkotmány Katalóniát, Baszkföldet és Galíciát Autonóm Közösségeknek ismeri el, saját törvényalkotó hatalommal, de „nemzetiségeknek” is, sajátos történelemmel és kulturális jellemzőkkel, és az illető autonóm közösségek kormányai erőteljesen védik területeik kulturális jellemzőit az ország szerintük domináns kasztíliai nyelvű többségével szemben. Végül Belgiumban a „Communauté germanophone” autonóm egység saját törvényalkotó hatáskörrel, de, amint neve is világosan elárulja, az ország aprócska német nyelvű kisebbségének szócsöve is.

Az Európai Unió tagállamaihoz való viszonyának nincs ehhez hasonló etnikai vetülete. Noha minden tagállam lakossága nyilvánvalóan számszerű kisebbségben van a teljes európai lakossághoz képest, és noha gyakran megeshet, hogy egyes országokat leszavaznak az Európai Parlamentben és Tanácsban, és ezek úgy érzik, hogy érdekeiket elhanyagolják az európai döntéshozatali folyamatban, ez nem jelenti, hogy bármelyik tagállam „kisebbséggé” vált volna.

Ennek egyik oka formális természetű: valamennyi tagállam megőrizte független és egyenlő módon szuverén államiságát, és ez a státusa tükröződik abban a gyakorlatban, hogy az európai integráció jövőjét illető fő kérdésekben egyhangú döntések szükségesek (beleértve az alapító okiratok és csatlakozási szerződések bármilyen módosítását), a nemzetiségen alapuló meg nem különböztetés elvének hangsúlyosságában (az *Európai Közösség Alapító Szerződésének* 12. cikkelyében), és egy szimbolikusabb, de igen érzékeny szinten a különböző nemzeti nyelveknek az EU hivatalos társnyelveiként való elismerésében.

A tagállamok formális intézményes egyenlősége mellett adott az a szerencsés politikai körülmény is, hogy soha egyetlen állam vagy államszövetség sem volt képes dominálni a többieket, és rákényszeríteni saját véleményét és érdekeit a döntéshozó folyamatra. Az államok közötti szövetségek a mindenkori témák szerint változnak; van néhány stabil alrendszer, és különösen a német–francia páros működhet időnként az EU politika motorjaként, de nem volna értelme az EU tagállamainak egymáshoz való viszonyát egy stabil „többségnek” egy vagy több strukturális „kisebbséggel” való szembenállásaként leírni.⁴²

A legalapvetőbb ok, ami miatt a tagállamok egyike lakosságát sem lehet „etnikai kisebbségként” jellemezni, az egy egyértelműen domináns kultúra hiánya az eredeti hatók vagy a mostani tizenötök között, és a szilárd, noha hosszú ideje kimondatlan egyetértés, hogy nem szabad megengedni egy hasonló kultúra kialakulását. Amikor az Európai Közösséget megalakították, a gazdasági együttműködést jelentős *politikai* célokra való tekintettel indították el, úgymint a béke megőrzése vagy Németország ellenőrzése, de a *kulturális* terjeszkedés vagy asszimiláció teljességgel hiányzott a célok közül. Az európai egységesülés folyamatáról, a nemzetállami keretben való korábbi politikai és gazdasági egységesítési kísérletekkel ellentétben nem gondolták, hogy kulturális egyneműsítést kívánna meg. A jövő Európájának ideálképe, a tizenkilencedik századi nemzetállami modell helyett, a nemzetállamoknak egy olyan föderációja volt – és máig az –, amely tiszteletben tartja tagjai meglévő kulturális jellemzőit. Jogintézményi vonatkozásokban ez azt jelentette, hogy az oktatás, kultúra és nyelv nem szerepelt az európai közösségi politika hatáskörébe tartozó területek között, és hogy a tagállamok fennhatósága e területeken érintetlenül megmaradt.

Következésképpen eddig nincs jele annak, hogy az EU tagjaiként a franciák, dánok vagy luxemburgiak „nemzeti kisebbségekké” váltak volna.

Az Európai Unió kisebbségvédelmi politikája?

Nézzük most a második esetet, miszerint az Európai Unió szerephez juthatna az etnikai csoportok védelmében tagállamain *belül*, mint a quebeci indiánok és inuitok helyzetét védő kanadai szövetségi kormány, vagy a Graubünden kantonban a németajkúakkal szemben kisebbségben levő rétoromán ajkúak jogait garantáló svájci szövetségi kormány.

Ez az analógia ismét nem áll. Az EU számára teljességgel elfogadhatatlan volt és az ma is, hogy beavatkozzon a tagállamok központi kormányainak és saját határaikon belül élő kisebbségeinek viszonyába. Ez meglátszik az EU intézményes *struktúráján* és *politikai* gyakorlatán egyaránt.

Az első szinten az *intézményes autonómia* elve az uralkodó: az a mód, ahogyan minden tagállam meghatározza a maga hozzájárulását az uniós döntéshozási folyamathoz, belügy, amit csak az illető ország alkotmányos szabályai és politikai gyakorlata határoz meg. Hogy az etnikai kisebbségeknek (vagy inkább: az érdekeiket képviselő helyi és regionális intézményeknek) szerepet kell-e kapniuk a tagállamnak az EU politikai folyamataiban elfoglalt álláspontja kialakításában, vagy az EU politikájának gyakorlati megvalósításában, olyan kérdés, amit minden országnak magának kell eldöntenie. Az Európai Unió jogrendje csak „tagállamokat”

ismer, ami különböző szinteken működő testületeket és közalkalmazotakat fedő absztrakt megnevezés. Az EU döntéshozó testületeiben való részvétel jogát és az uniós kötelezettségek betartásának felelősségét arra ruházzák, aki a belső szabályok szerint jogosult az állam nevében eljárni.

A regionális és helyi szervezeteknek az EU döntéshozó folyamataiban való bármilyen részvételének kizárása egyre nehezebben fenntarthatóvá kezdett válni, amint egyre több tagállam alakított ki fejlett regionális vagy szövetségi autonómia-rendszereket, és amint az EU tevékenységi köre egyre bővebbé vált, és érinteni kezdte az illető régiókkal kapcsolatos politikákat. A német *Länder* és a belga Közösségek és Régiók erőteljes kampánya nyomán a *Maastrichti Szerződés* végül részesítette némi intézményes elismerésben a kormányzat helyi szintjét, amikor létrehozta a Régiók Bizottságát, egy regionális és helyi testületek képviselőiből álló tanácsadó testületet, és megengedte, hogy a Miniszterek Tanácsa ülésein az államokat regionális miniszterek képviselhessék, amely lehetőséggel pillanatnyilag Németország és Belgium él bizonyos területeken. Ám amit ennek a tanulmánynak a kontextusában hangsúlyoznunk kell, az az, hogy amikor a közösségi jog a régiókat említi, mindig átfogó intézményes kategóriaként említi őket. Nincs sajátos státusa azoknak a régióknak, amelyek egy föderáció tulajdonképpen tagállamai (mint Németországban), vagy azoknak, amelyek egy alkotmányosan elismert „nemzetiséget” képviselnek (mint Katalónia, Baszkföld vagy Galícia). A régiók ezért megfelelhetnek vagy sem egy etnikailag vagy nyelvileg körülhatárolható területnek, a kisebbségi területek rendelkezhetnek vagy sem regionális autonómiával, és ennek eldöntése továbbra is a tagállamok belső alkotmányos rendelkezéseire marad. Más szavakkal a *Maastrichti Szerződés* nem vezetett be egy uniós rendszert a területi kisebbségek számára, és a közelmúltbeli *Amszterdami Szerződés* sem hozott jelentős változásokat e téren.

Ugyanezt az agnosztikus magatartást tapasztaljuk a második szinten, az Európai Unió *politikájában*. Az Európai Közösség, ma pedig az Európai Unió is csak azokon a területeken és azoknak a céloknak az érdekében tehet lépéseket, amelyeket alapító okiratai kijelöltek. Míg ezek a területek magukban foglalják a gazdaságpolitika mindenféle vonatkozásait és sok egyebet is, a kultúra, oktatás, média és nyelvpolitika nem emelkedett uniós szintre, és alapvetően a tagállamok ellenőrzése alatt marad, noha esetenként a gazdasági integráció és az országos (vagy regionális) kisebbségvédelmi kérdések érintkezhetnek is.

Az etnikai kisebbségek kérdéséről nem tekint el teljesen az EU

Az előző fejezetben felvázolt alapvető képet, miszerint az etnikai kisebbségi kérdések tárgyaltanok az EU-ban, tovább szeretném most árnyalni.

Először megemlítek három sajátos esetet (de találhatnánk néhány továbbit is), amikor az EU *közvetlenül*, noha szerényen foglalkozott etnikai kisebbségekkel, majd bemutatok három strukturális módot, amelyeken az Európai Uniónak *közvetett* hatása van az etnikai kisebbségekre és az országokon belüli helyzetükre. Lássuk előbb a három *sajátos esetet*:

Az Európai Közösség költségvetése biztosít némi anyagi támogatást egy, a „regionális és kisebbségi nyelvek és kultúrák megőrzését és fejlődését” célzó cselekvési tervnek. Ennek a kezdeményezésnek a fontosságát nem kell túlbecsülni. Pillanatnyilag nincs mögötte semmiféle szilárd jogi alap. A programot az Európai Parlament követelésére indították, de soha nem bírta a Miniszterek Tanácsának formális jóváhagyását. A támogatás tulajdonképpen összegét ezért évről évre döntenek el, az EU költségvetéséért a Tanács és a Parlament közötti bizonytalan kimenetelű csatározások során, és nincs hosszú távú biztosíték folytatására. Emellett ez az anyagi ösztönzési program mindig is kis léptékű volt.⁴³

Az EU közvetlen szerepet vállalt a fő nyugat-európai kisebbségi konfliktusban. Az európai *Békéért és Megbékélésért Kezdeményezés* 1995 és 1997 között 234 millió fontot biztosított észak-írországi projekteknek.⁴⁴ Emlékeztetnünk kell rá, hogy ezt a projektet az Egyesült Királyság és Írország kifejezett meghívására hozták létre, és ezért nem tekinthető az EU tagállamai kisebbségpolitikájába való beavatkozási kísérletének. Az Európai Unió nem volt jelen az 1998. április 10-i *Nagypénteki megállapodás* megkötéséhez vezető „többpárti egyeztetéseken”, és magában az egyezményben alig esik szó az Európai Unióról.⁴⁵ Am a brit miniszter kifejezetten említi az Európai Közösség béke- és megbékélés-programját, valamint annak a strukturális alapokból megvalósított határokon átívelő programját, mint amelyek hozzájárultak egy olyan légkör megeremtéséhez, amelyben végül az egyezményt meg lehetett kötni.⁴⁶

Az Európai Unióhoz való csatlakozás legutóbbi köre elvezetett az etnikai kisebbségek létére való első közvetlen utalás beillesztéséhez az Unió alkotmányos chartájába. Ausztria, Svédország és Finnország csatlakozási szerződésének *Különleges rendelkezései* előírják az Åland-szigetek (Finnország) speciális státusának és a Svédországban és Finnországban élő lappok speciális jogainak védelmét az uniós jog hatásaival szemben.⁴⁷

A kisebbségekre való közvetett utalás három fenti, mérsékelt fontosságú példája mellett három olyan csatornát sorolhatunk fel, amelyeken keresztül az EU *közvetve* befolyást gyakorol az etnikai kisebbségi kérdésekre:

Az Európai Közösség bizonyos politikái, amelyeknek nem célja az etnikai kisebbségek helyzetének befolyásolása, mégis járhatnak a gyakorlatban ilyen következményekkel.⁴⁸ Ez a legnyilvánvalóbb az Európai Közösségnek az elmúlt évtizedben elindított *kulturális* és *oktatási* cselekvési tervei esetében, különösen amióta a *Maastrichti Szerződés* szabad

utat engedett ezeknek a programoknak. A szerződés szerint a közösségnek „hozzá kell járulnia a tagállamok kulturális jólétéhez, tiszteletben tartva azok nemzeti és területi változatosságát” (az *Európai Közösség Alapító Szerződésének* 151., az *Amszterdami Szerződésben* újrászámozott cikkelye.) A területi változatosságot így közös és védelemre érdemes európai értéknek ismerték el; ez egyértelműen magában foglalja a területi alapú nyelvi és kulturális különbségeket, és ezért az *Európai Közösség Alapító Szerződésének* fenti megfogalmazása az etnikai kisebbségek helye és fontossága elismeréseként is olvasható az európai integrációs tervben. A gyakorlatban a 151. cikkelyen alapuló szerény kulturális programok nem kifejezetten a kisebbségi kultúrákat célozzák, noha megjegyzendő, hogy a könyvek és olvasás *Ariane* programja⁴⁹ prioritásai között szerepelnek a kevésbé használt nyelvekről és nyelvekre való fordítások, nem zárva ki a kisebbségi nyelveket sem.

Hasonlóképpen az Európai Közösség régiópolitikája Európa számos területén támogatja a gazdasági növekedést, és ezek között vannak etnikai kisebbségek által lakott területek is. Az *Interreg* nevű regionális fejlesztési program külön támogatást nyújt a határokon átívelő együttműködési terveknek, és természetesen az Unión belüli határok mentén is vannak etnikai kisebbségi vonatkozásai, például a spanyol- és franciaországi baszk régiók, vagy Észak- és Déltirol esetében.

Ennél is fontosabb talán az Európai Uniónak *bevándorló kisebbségekkel*⁵⁰ kapcsolatban játszott szerepe. A bevándorlók két csoportját kell világosan elkülönítenünk egymástól: az Unió állampolgárait (pl. a Luxemburgban élő portugál közösséget) a „harmadik országbeliektől” (pl. a Németországban élő török közösségtől). A *kedvezményezett és közönséges* külföldiek közötti különbségtétel tulajdonképpen az európai integráció következménye. Az Európai Közösségben számos rendelkezés szól a személyek szabad mozgásáról és a nemzetiségi alapon való meg nem különböztetésről, aminek az a következménye, hogy a más országokból származó uniós állampolgárokat (és legközelebbi hozzátartozóikat, állampolgárságtól függetlenül) kevés kivétellel ugyanaz a bánásmód illeti meg, mint a fogadó állam polgárait. Ők alkotják a kivételezett külföldiek csoportját. Egy következő szinten az Európai Közösség és bizonyos harmadik országok, például Törökország és Marokkó közötti nemzetközi egyezmények bizonyos meghatározott jogokat biztosítanak az illető országok polgárai számára a munkavállalás területén, de nem szólnak az illető országokból származó bevándorlók kulturális jogairól. Más harmadik országok állampolgárai (például a közép-afrikaiak) nem rendelkeznek a közösségi jog szerinti jogokkal, függetlenül attól, hogy van-e állandó tartózkodási engedélyük a fogadó államban. Természetesen semmi nem akadályozza meg a tagállamokat abban, hogy saját részükről kiterjesszék

az uniós polgárok jogait nem uniós polgárookra is, de ez csak ritkán és meghatározott céllal fordul elő.

Ezért a bevándorlók két csoportja közötti különbség, noha azt nem *szabja meg* közvetlenül a közösségi jog, szorosán összefügg az európai integráció céljaival, és e tekintetben a nem uniós polgárokat nevezhetjük „közösségi kisebbségieknek”: kisebbségi státusukat mutatja, hogy létezik az idegeneknek egy „kedvezményezett” csoportja, akiknek kiterjedt jogai vannak a közösségi jog szerint.⁵¹ E tekintetben árulkodó az olaszok által a harmadik országbeli bevándorlókra általánosan használt *extracomunitari* kifejezés: ezek a személyek az *Európai Közösségen* kívülről jönnek (ide megy vissza a kifejezés szó szerinti jelentése), de emiatt a nemzeti *közösségen* is kívül vannak.

Ebből a helyzetből az következik, hogy az Európai Unió többé nem tekinthet el a harmadik országokból származó bevándorlók és integrációjuk kérdéséről. Pontosabban: egy határok nélküliként elgondolt belső piac megteremtése úgy tűnik, felruhazza az EU-t a nem EU-s kisebbségi csoportok jogi helyzete harmonizálásának és javításának hatalmával. Ám a legtöbb tagállam erős ellenérzései mindaddig útját állták bármilyen jelentősebb kezdeményezésnek, leszámítva néhány eléggé homályos és általában megszorító intézkedést az igazságszolgáltatás és belügy terén.⁵²

Az *Amszterdami Szerződés* új lökést adhat az Európai Unió bevándorlási politikája alakulásának. A szerződés egyrészt minden korábbinál egyértelműbben elismeri az EU felelősségét bevándorlási kérdésekben, beleértve az EU területén levő bevándorlók helyzetének és jogainak kérdéseit is. Másrészt, az *Európai Közösség Alapító Szerződésébe* újonnan beillesztett 13. cikkely felruhazza az Európai Uniót a hatalommal, hogy „megfelelő lépéseket tegyen a nemi, faji vagy etnikai származáson, valláson vagy hiten, hátrányos helyzeten, életkoron vagy szexuális irányultságon alapuló hátrányos megkülönböztetés ellen”. Az „etnikai származás” kifejezést a „faji származás”-t kiegészítőnek kell tekinteni: azokra a személyekre történik itt utalás, akiket kulturális jellemzőik alapján ér hátrányos megkülönböztetés, függetlenül attól, hogy más fajhoz tartoznak-e vagy sem; az *etnikai diszkrimináció* valójában a legmegfelelőbb kifejezés arra, amit általában helytelenül *faji diszkriminációnak* neveznek. Az EU által foganatosítandó intézkedések világosan a bevándorló közösségek javát hivatottak szolgálni, de nincs semmi ok arra, hogy a romák vagy a hagyományos területi etnikai kisebbségek ne folyamodhatnának ugyanazért a segítségért. Megválnak, hogy az EU valóban hatékonyan élni fog-e ezzel a hatalommal; egyik jelentős megszorítás, hogy a diszkriminációellenes intézkedésekről az Európai Unió Tanácsának egyhangú döntést kell hoznia.

Egy harmadik közvetett (de nehezen megfogható) hatással az Európai Uniónak mint félszuverén államok multinacionális és multikulturális

közösségének *puszta léte* jár. Részben a kelet-közép európai események miatt a szeparatista és elszakadási kísérletek újra az EU napirendjén vannak, és spanyolországi, olaszországi és az egyesült királyságbeli politikai erők meglehetősen erőteljesen tartják is ott. Az Európai Unió formálisan nem vesz részt ezeken a megbeszéléseken, és intézményei figyelnek arra, hogy ne tűnhesen úgy, mintha szeparatista törekvéseket támogatnának. Ám az EU léte fontos változó a nyugat-európai országok szeparatizmus fölötti vitáiban. Az egyik oldal amellet érvel, hogy új állam létrehozásával megvalósítani a névleges szuverenitást az EU-ban kevesebb értelemmel bír, mint máshol, mert a tulajdonképpeni nemzeti autonómia mindenképpen csökken. A másik oldal ezzel szemben azt állítja, hogy az államok szoros betagozódása Európába azt is jelenti, hogy a nemzetállam már nem biztosítja azokat az előnyöket, amelyeket hagyományosan biztosítani tudott, hogy a nemzeti határok jelentéktelenné váltak, és hogy a szecessziós törekvéseket már nem fogja vissza a meglévő nemzetállamtól való elszakadás gazdasági vagy jóléti veszteségeitől való félelem. A skót nacionalisták azzal érvelhetnek, hogy ha Írország és Luxemburg az EU tagja lehet, miért zárnánk ki Skóciát? És ha néhány év múlva Észtország az EU tagállama lehet, akkor miért ne Baszkföld is?

Ám ennek az éremnek másik oldala is van. Az európai integráció folyamata a lojális együttműködés gyakorlatát támogatja az EU döntéshozó folyamataiban és az ehhez kötődő nemzeti szintű koordinációs mechanizmusokban, és ezzel az erős szeparatista érzelmek tompítása irányában hat. Általánosabban szólva azt mondhatnánk, hogy az összetett kérdésekben való kifinomult kompromisszumok elérésének képessége, amelyre a nyugat-európai politikusok és hivatalnokok szert tettek az EU döntéshozó folyamataiban való részvétel során, alapvetően ellentétes a nemzetállamokon belüli etnikai konfliktusokban megnyilvánuló radikális és hajlíthatatlan magatartásokkal. Az európai alkufolyamatokban való részvétel jelentette anyagi és szimbolikus előnyök, és ezeknek a folyamatoknak a fegyelmező hatása (noha ezt nehéz lenne bizonyítani) hozzájárulhatott az olyan etnikai kisebbségi konfliktusok pacifikálásához, mint a katalóniai, welszi, dél-tiroli és észak-írországiak.

Következtetés: etnikai kisebbségek a bővített Európai Unióban

Tanulmányom befejezéseként engedjék meg, hogy összekapcsoljam a „külső” és „belső” vonatkozásokat, és elképzeljem, mi lehet a nemzeti kisebbségek helye egy jövőbeli, kibővített Európai Unióban. A gondolatmenet kedvéért két ellentétes forgatókönyvet vázolok fel.

1. forgatókönyv: összehangolás és status quo

Az Európai Unió intézményeinek a közép-kelet-európai országok számára készült dokumentumaiban szereplő, a kisebbségvédelmi normákra tett utalások igen általánosak. Az illető országoktól elvárt lépéseket megnevezik, de az EU elvárásainak alapjaiként szolgáló eszközöket és mérceket már nem, éppen attól való féltükben, hogy ezek bumerángxént csaphatnak vissza maguk az EU országok ellen. A kisebbségek védelme így egy rosszul meghatározott politikai követelmény, amelynek a közép-kelet-európai országoknak a csatlakozás jelentette előnyök mézesmadzaga miatt kell megfelelniük. A nemrég elfogadott *Partnerségek a csatlakozásért* szövegeiben még arra utaló jelek is vannak, hogy az EU érdeklődése a nemzeti kisebbségek iránt a háttérbe szorul az *acquis communautaire*-hez való igazodás központi kérdéséhez képest. Ez könnyen jelentheti azt a kilátást a gyakorlatban, hogy a fennmaradó érzékeny kérdések (a szlovákiai magyarok, a baltikum orosz lakossága és a romákkal való bánásmód számos országban) fokozatosan „magától megoldódik,” és így a tárgyalások során a figyelem a gazdasági buktatók felé fordul. Egy ország felvétele ezáltal azt fogja jelenteni, hogy az EU a kisebbségi kérdést megoldottnak tekinti. És ha a közép-kelet-európai országok a kisebbségi kérdés tekintetében tiszta lappal csatlakoznak az EU-hoz, akkor semmi szükség nem lesz az EU részéről arra, hogy változtasson az Unió *belüli* kisebbségi kérdéssel szembeni „agnoszticizmusán”. Ha ehhez hozzávesszük az EU-t pillanatnyilag átható erős szubszidiaritás-párti hangulatot, a tagállamok vonakodását, hogy bármi további hatáskört átadjanak az EU-nak, az etnikai kisebbségi kérdések az államok belső jogrendje és alkotmányos előírásai hatáskörében maradnak. Az államok teljesítménye fölött csekély jelentőségű ellenőrzést nem az Európai Unió, hanem az Európai Tanács fog gyakorolni, az *Emberi jogok európai egyezménye* és a *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről* biztosította mechanizmusok keretében.

2. forgatókönyv: egy multikulturális Európai Unió

A második forgatókönyv szerint a közép- és kelet-európai országok csatlakozása egy teljesen más Európai Unióhoz fog vezetni, ahol az etnikai kisebbségi kérdések hangsúlyosabban lesznek jelen az EU intézményes rendszerében és politikájában. A szellemet, amit az Európai Unió a közép-kelet-európai országok irányában gyakorolt aktivista kisebbségpolitikájával engedett ki a palackból, nehéz lesz a csatlakozás után visszazárni. Mi több, a csatlakozást megelőző években az EU-ban magában is megnövekedhet az etnikai kisebbségi kérdések jelentősége, mind a bevándorló, mind a területi etnikai kisebbségek tekintetében. A „hagyományos” etnikai kisebbségi

tökéletes kifejeződése ennek az összetartásnak, és azt jelenti, hogy az etnikai kisebbségi kérdések valamilyen módon mindenképpen az Európai Unió napirendjén maradnak az elkövetkezendő években. A következő bővítés idejére megérhet az idő egy átfogó reformra, amely az Európai Unió érdeklődésének középpontjába helyezhetné a kulturális pluralizmus különböző formáinak védelmét.

Fordította: Vincze Hanna Orsolya

Jegyzetek

¹ *Agenda 2000 - Volume I: „For a Stronger and Wider Union”* (1991. július 15.) 52.

² A. Bloed, szerk., *The Conference on Security and Co-operation in Europe. Analysis and Basic Documents. 1972-1993*. Dordrecht: Martinus Nijhoff, 1993., 13.

³ A főbiztos funkcióinak és szerepének elemzéséhez lásd V. Y. Ghebali, (1996) *L'OSCE dans l'Europe post-communiste, 1990-1996*, Bruxelles: Brulyant, 522-547, illetve M. A. Martin Estébanez, (1997) „The High Commissioner on National Minorities: Development of the Mandate,” in M. Bothe, N. Rozzitti és A. Rosas, szerk., *The OSCE in the Maintenance of Peace and Security*, The Hague: Kluwer, 123.

⁴ A koppenhágai Európai Tanács következtetései, *Bulletin of the European Communities* 6. 1993. 1.13. pont.

⁵ A. Verhoeven, (1998), „How Democratic Need New European Union Members Be? Some Thoughts after Amsterdam,” *European Law Review* 217, 233.

⁶ A kisebbségvédelmi kötelezettségvállalások egyoldalúsága nemcsak az Európai Unió tevékenységének tudható be. A fent említett nemzeti kisebbségek főbiztosának munkája szintén kizárólag a közép-kelet-európai és volt szovjet államokra terjed ki. Ez nem tevékenységi köre bármilyen földrajzi behatárolásából fakad, hanem abból, hogy hivatalát kifejezetten a *konfliktus-megelőzés* eszközeként hozták létre. A dolgok állása szerint Nyugaton a kisebbségi kérdést, helyesen vagy helytelenül, nem tekintik a nemzetközi stabilitást fenyegető erőszakos konfliktusok forrásának.

⁷ Lásd a Vélemények szövegét in *International Legal Materials* 31 (1992) 1494, és A. Pellet kommentárját in „The Opinions of the Badinter Arbitration Committee - A Second Breadth for the Self-Determination of Peoples,” *European Journal of International Law* (1992.) 178. Lásd még M Carven (1995) részletes tanulmányát, „The European Community Arbitration Commission on Yugoslavia,” *British Year Book of International Law* 333.

⁸ Lásd J. Charpentier (1992) elemzését, „Les déclarations des Douze sur la reconnaissance des nouveaux Etats,” *Revue générale de droit international public*, 343; a Nyilatkozat teljes szövegét lásd in C. Warbick, (1992) „Current Developments: Public International Law,” *International and Comparative Law Quarterly* 473, 477-478.

⁹ Lásd R. Kherad, (1997) „La reconnaissance des Etats issus de la dissolution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie par les membres de l’Union Européenne,” *Revue générale de droit international public* 663.

¹⁰ F. Benoît-Rohmer (1994) „Le Pacte de Stabilité: la première action ‘diplomatique’ commune d’envergure de l’Union européenne,” *Revue trimestrielle de droit européen* 561, 574.

¹¹ Az Európai Stabilitási Egyezmény szövegét, az „egyezmények, egyezségek és politikai nyilatkozatok” teljes felsorolásával lásd in F. Benoît-Rohmer, (1996) *The Minority Question in Europe - Texts and Commentary*, Council of Europe Publishing, 81.

¹² Szerződés a Románia és Magyarország Közötti Megértésről, Együttműködésről és Jósomszédi Viszonyról, 1996. szeptember 16., *International Legal Materials* 340 (1997)

¹³ A határokon átívelő együttműködések között EU támogatásra jogosultak a „kulturális csereprogramok,” és a „határvidékek közti információáramlás és kommunikáció javítását szolgáló létesítmények és erőforrások létrehozása vagy fejlesztése, beleértve a határokon átívelő rádiókat, televíziókat, újságokat és egyéb médiákat.” (2760/98 sz. bizottsági rendelkezés, 1998. december 18. *Official Journal of the European Communities* 1998. L 345/49, amely egy korábbi, 1994-es rendelkezést helyettesített.)

¹⁴ Az országvéleményeket a *Bulletin of the European Union*, 1997 mellékleteként adták ki.

¹⁵ A nemzeti kisebbségekről szóló keretegyezmény ratifikálásakor például Észtország benyújtott egy nyilatkozatot, miszerint a „nemzeti kisebbségek” kifejezést csak Észtország állampolgáira vonatkozóan tekinti. Meg kell azonban jegyezni, hogy a kisebbségi jogok főbiztosa többször foglalkozott a balti államok orosz nyelvű kisebbségeinek helyzetével, anélkül, hogy előbb megfontolta volna, hogy „nemzeti kisebbségek”-e ezek a mandátumának megfelelő értelemben, és a balti kormányok nem emeltek kifogást látogatásai ellen.

¹⁶ A szlovák alkotmánybíróság egy tagja azzal fejezte be a szlovák kisebbségvédelmi törvénykezés más európai országokéval való összehasonlítását, hogy kijelentette: „Az Európai Tanács tagországainak a nemzeti kisebbségek jogaira vonatkozó belső törvényeinek összehasonlító elemzése azt bizonyítja, hogy a Szlovák Köztársaság törvényei a vizsgált kérdés tekintetében a *legteljesebb mértékben kompatibilisek* a többi országokéival.” (J. Klucka, /1996/, „Etude comparative des ordres juridiques internes des pays membres du Conseil de l’Europe en matière de protection des minorités nationales (avec un accent particulier mis sur la législation de la République slovaque”) in E. Decaux és A. Pellet, szerk., *Nationalité, minorités et succession d’Etats en Europe de l’Est*, Paris: Montchrestien, 189, 205, kiemelés az eredetiben.

¹⁷ Lásd a Szlovákiára vonatkozó országjelentés záró fejezetét: „Ezeknek a megfontolásoknak a tükrében, intézményei instabilitása, a politikai életbe való beágyazottságuk hiánya és demokráciája működésének hiányosságai miatt a Bizottság véleménye, hogy Szlovákia nem felel meg kellőképpen az Európai Tanács által Koppenhágában megfogalmazott politikai követelményeknek.” (*Bulletin of the European Union*, Supplement 7/97, 19.)

¹⁸ Mindezek a kitételek megtalálhatók a Bizottság által 1998. március 30-án meghozott partnerségi döntésekben, *Official Journal* 1998, L 121.

¹⁹ *Agence Europe*, 1998. április 29. 7.

²⁰ Az Elnökség nyilatkozata az Európai Unió nevében Lettországról, 1998. április 17., 7676/98 (Presse 101.)

²¹ A jelentések szövege tanulmányozható az Európai Bizottság weblapján, http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/index.htm#report

²² http://europa.eu.int/comm/enlargement/report_11_98/pdf/en/composite_en.pdf

²³ „Human Rights in the World for the Years 1989 and 1990 and Community Human Rights Policy,” az Európai Parlament Politikai Ügyek Bizottsága nevében Ken Coates által 1991. augusztus 5.-én beterjesztett jelentés, *Human Rights Law Journal* (1991) 380, 401.

²⁴ De lásd a N. Rouland, S. Pierré-Caps és J. Poumarède (1996) javasolta tipológiát, *Droit des minorités et des peuples autochtones*, Paris: PUF, 261–305.; és R. Toniatti (1995) „Minorities and Protected Minorities: Constitutional Models Compared,” in M. Dunne és T. Bonazzi, szerk., *Citizenship and Right in Multicultural Societies*, Keele University Press, 195.

²⁵ A kifejezést Y. Mény, (1993) „Introduction: La greffe et le rejet” c. írásából kölcsönöztem, in Y. Mény, szerk., *Les politiques des mimétisme institutionnel*, Paris: L'Harmattan. 7. 33.

²⁶ Egy részletesebb elemzéshez lásd S. Pierré-Caps, (1994) „Peut-on parler actuellement d'un droit européen des minorités?” *Annuaire français de droit international* 72.; és P. Thornberry (1997), „Minority Rights” in *Collected Courses of the Academy of European Law*, VI. kötet, 2. könyv, 307.

²⁷ *Koppenhágai Dokumentum*, idézett kiadás, 30. bekezdés.

²⁸ *Ford v. Quebec* /1998/ Supreme Court Reports 712. A nyelvhasználatnak a szólás-szabadságon keresztüli védelméről lásd F. de Varennes, *Language, Minorities and Human Rights* (The Hague: Martinus Nijhoff, 1996), 33-53.

²⁹ Európai Emberjogi Bíróság, *Case of the Socialist Part and Others v. Turkey*, 1998. május 25-i ítélet (47. Bekezdés), 27 *European Human Rights Reports* 51, 85.

³⁰ Egy hasonló korábbi esetben egy EU tagállam, Görögország volt érintett. Görögországban egy politikust elítéltek, mert a nyugat-trákiai kisebbséget töröknek nevezte, ahelyett hogy a görög jog szerint a hivatalos „muzulmán” kifejezést használta volna. Ebben az esetben azonban az Európai Emberjogi Bíróság, tisztán procedurális okok miatt, nem jutott el annak a kérdésnek a tárgyalásáig, hogy sérelmet szenvedett-e a szólás-szabadság (*Case of Ahmet Sadik v. Greece*, 1996. november 15-i ítélet, in 24 *European Human Rights Reports*, 323.; de lásd Martens és Foighel bírök különvéleményét, akik érdemben tárgyalják az ügyet.)

³¹ 25035/94 sz. Beadvány, *Silvus Magnano and Südtiroler Volkspartei c. Italy*, 1996. április 16-i döntés, *Decisions and Reports of the European Commission of Human Rights* 85-A, 112.

³² Ennek az érvnek a további kifejtését lásd B. de Witte, (1992) „Le principe d'égalité et la pluralité linguistique,” in H. Giordan, szerk., *Les minorités en Europe - Droits linguistiques et droits de l'homme*, Paris: Kimé, 55; F. de Varennes, (1996), *Language, Minorities and Human Rights*, The Hague: Martinus Nijhoff, 77-89. ; J. Marko, (1995) *Autonomie*

und Integration - Rechtsinstitute des Nationalitätenrechts im funktionalen Vergleich, Wien: Böhlau, 172-194. és 276-296.

³³ *Keretegyezmény a nemzeti kisebbségek védelméről*, 1995. február 1., *European Treaty Series* N 157. A ratifikációkra vonatkozó adat az Európai Tanács honlapjáról származik (az 1999. január 21-i frissítés szerint) /a honlap 2003. május 15-i adatai szerint Belgium 2001. július 31-én fenntartásokkal aláírta, de nem ratifikálta. Lásd <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>. - A ford./ Az egyezményt 1995-ben ratifikáló Spanyolországon kívül a többi hat EU tagállam (Ausztria, Dánia, Finnország, Németország, Olaszország és az Egyesült Királyság) valamennyien 1997-ben vagy 1998-ban ratifikálták.

Az egyezményhez a következő országok csatlakoztak még: Horvátország, Ciprus, Csehország, Észtország, Magyarország, Lichtenstein, Málta, Moldova, Románia, Oroszország, San Marino, Szlovákia, Szlovénia, Svájc, Macedónia volt Jugoszláv Köztársaság és Ukrajna. (Azóta Albánia, Bosznia-Hercegovina, Bulgária, Írország, Litvánia, Norvégia, Lengyelország, Portugália, Szerbia és Montenegró és Svédország is ratifikálta. - A ford.)

³⁴ Az *Emberi jogok európai egyezményéből* származó jogok és a keretegyezmény által *ex novo* hozzájuk adott jogok közötti különbségtételhez lásd F. Benoit-Rohmer, (1995) „La Convention-cadre du Conseil de l'Europe pour la protection des minorités nationales,” *European Journal of International Law* 273, 589-595.

³⁵ Megjegyzendő, hogy a keretegyezmény figyel arra, hogy *egyének*, nem *kisebbségi csoportok* jogait ismerje el. Ez teljesen megfelel a nyugat-európai emberjogi hagyománynak.

³⁶ Az egyezményt az Európai Tanács Parlamenti Közgyűlése hevesen bírálta, és 1255. számú ajánlásába (1995) a következő bekezdést vette be: „Az egyezmény megfogalmazásai gyengék. Az egyezmény homályosan körülhatárolt célokat és elveket tartalmaz, amelyek az aláíró államok kötelezettségei, de nem az egyének jogai, amelyekre hivatkozhatnak. Gyakorlatba léptetési mechanizmusa gyenge, és így fennáll a veszély, hogy a monitorizálási folyamat tulajdonképpen teljes egészében a kormányokra marad.” Hasonló kritikát fogalmazott meg G. Gilbert, (1994) „The Council of Europe and Minority Rights,” *Human Rights Quarterly* 160., I. különösen a 189. következtetéseit.

³⁷ Lásd pl. E.B. Schlager (1997) tanulmánycímét, „The Right to Have Rights: Citizenship in Newly Independent OSCE Countries,” *Helsinki Monitor* 19.

³⁸ Lásd a keretegyezmény ratifikációjakor Ausztria, Észtország, Németország és Svájc által benyújtott nyilatkozatokat (<http://conventions.coe.int/Treaty/EN/CadreListeTraites.htm>) (ugyanilyen nyilatkozatot nyújtott be az egyezményt a tanulmány megírása után ratifikáló Lengyelország is. A ford.)

³⁹ Ezt az átfogó fogalmat javasolja A. Eide, „Group Accommodation: National Policies and International Requirements,” in F. Matscher, szerk., *Vienna International Encounter*, idézett kiadás, 103.

⁴⁰ Néhány általános szemponthoz lásd V. Bogdanor, (1997) „Forms of Autonomy and the Protection of Minorities,” *Daedalus* (Tavaszi), 65; a huszadik században létrehozott egyes autonómiarendszerek részletes elemzéséhez lásd R. Lapidóth, (1997), *Autonomy -*

Flexible Solutions to Ethnic Conflicts, Washington: United States Institute of Peace Press. Egy teljes áttekintést nyújtó nemrég megjelent tanulmánykötet M. Suksi, szerk., (1988) *Autonomy: Applications and Implications*, The Hague: Martinus Nijhoff. Nyugat-, közép- és kelet-európai országokról szóló egyéni jelentéseket közöl a *Local Self-Government, Territorial Integrity and Protection of Minorities*, Conference Proceedings, Lausanne, 25-27 April 1996 (Council of Europe Publishing, 1996.)

⁴¹ További részletekhez lásd P. Thornberry, „Images of Autonomy and Individual and Collective Rights in International Instruments on the Rights of Minorities,” in M. Suksi, szerk., *Autonomy: Applications and Implications*, id. kiad., 97, 112–113.

⁴² Lásd Ph. De Schoutheete 1990-es, de máig nagymértékben érvényes elemzését, „The European Community and its Sub-systems,” in W. Wallace, szerk., *The Dynamics of European Integration*. London: Pinter Publishers, 106.

⁴³ Az 1998-as uniós költségvetésben 3 600 000 Ecu-t szántak erre a programra (B3-1006 tétel). Összehasonlításképpen: a dohánytermesztés támogatására a költségvetés 987 000 000 ECU-t biztosított.

⁴⁴ Lásd C. McCall, (1998) „Postmodern Europe and the Resources of Communal Identities in Northern Ireland,” *European Journal of Political Research* 389.; az EU észak-írországi szerepének általános hátteréhez lásd J. Goodman, (1996) *Nationalism and Transnationalism: The National Conflict in Ireland and European Union Integration*. Aldershot, Avebury.

⁴⁵ Az Egyesült Királyság és Írország kormánya közötti egyezmény és (az 1. Mellékletben) a „Többpárti egyezmény,” 37. *International Legal Materials* 751 (1998). Az egyezmény kisebbségvédelmi vonatkozásait tárgyalja G. Gilbert, (1998) „The Northern Ireland Peace Agreement, Minority Rights and Self-Determination,” *International and Comparative Law Quarterly* 942.

⁴⁶ Lásd Mo Mowlamnak, az Észak-Írországiért felelős brit miniszternek az Európai Parlamentben 1998. április 29.-én elmondott beszédét, amint arról az *Agence Europe* 1998. április 30.-i száma beszámolt, 2.

⁴⁷ A csatlakozási szerződés 2. és 3. Különleges rendelkezései, *Official Journal of the European Communities*, 1994. augusztus 29. C 241/352.

⁴⁸ Az itt következőkről lásd még M. A. Martin Estébanez, (1995) „The Protection of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities,” in Neuwahl és Rosas, szerk., *The European Union and Human Rights*, The Hague: Kluwer Law International, 133, 142–154.

⁴⁹ *Official Journal of the European Communities* 1997, L 291/26.

⁵⁰ Vitatott kérdés, hogy tekinthető-e a bevándorló népségek „etnikai kisebbségeknek.” Bizonyos országok (pl. az Egyesült Királyság és Hollandia) jogi és közigazgatási nyelvezete ezt a kifejezést használja, másoké viszont (pl. Franciaországé és Németországé) nem. A társadalomtudományokban azonban az „etnikai kisebbségek” általában bevett kifejezésnek számít a vándorközösségekre; lásd többek között S. Castles és M. J. Miller, (1998) *the Age of Migration - International Population Movements in the Modern World*, London: Macmillan, 2. kiad., 2.fejezet.

⁵¹ Lásd T. K. Hervey, (1995) „Migrant Workers and Their Families in the European Union: The Pervasive Market Ideology of Community Law,” in J. Shaw and G. More, eds., *New Legal Dynamics of European Union*, Oxford: Clarendon Press, 91, 954-102.

⁵² A „harmadik oszlopon” belüli ilyen együttműködés elemzését lásd S. Peers, (1998) „Building Fortres Europe: The Development of EU Migration Law,” *Common Market Law Review* 1235.

⁵³ Többek között lásd Ch. Taylor, (1992) „The Politics of Recognition,” in A. Gutmann, szerk., *Multiculturalism and the Politics of Recognition*, Princeton University Press, 25.; W. Kymlicka, (1995) *Multicultural Citizenship - A Liberal Theory of Minority Rights*, Oxford University Press, 1995; P. Keller, (1998) „Re-thinking Ethnic and Cultural Rights in Europe,” *Oxford Journal of Legal Studies* 29.