
KISEBBSÉGI KÉPVISELETI MODELLEK

Vizi Balázs

Kisebbségek politikai szerepe és a nemzetközi szervezetek Európában¹

Az 1990-es évek elején a kisebbségek jogainak nemzetközi szabályozása iránti igény megjelenése jelentős részben annak volt köszönhető, hogy a kommunista rezsimek bukása után Közép- és Kelet-Európában különböző etnikai-nemzeti kisebbségi közösségek egyre nagyobb politikai szerepet játszottak. Ennek a – kisebbségi közösségi mobilizációból vagy épp a kirekesztő többségi nemzetépítésre adott reakcióból fakadó – politikai szerepnek a megnyilvánulását látták egyesek a térségben kialakult aggasztó etnikai konfliktusokban is (különösen a Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlásában). Másrészt a demokratikus átalakulás önmagában is új kihívások elé állította a kisebbségeket: a térség országaiban nemcsak az új, demokratikus alkotmányok elfogadására volt szükség, hanem ezzel együtt a politikai közösség, a nemzeti identitás újbóli meghatározására is. Ebben a minta pedig többnyire a területi és etnikai-kulturális alapon meghatározott nemzetállami modell volt. Így a kisebbségek közéleti részvétele azonnal kérdéseket vetett fel az állam szerepével és a politikai közösség identitásával szemben. Ugyanakkor a demokratikus intézményrendszer kiépülése és nemzetközi szinten a kisebbségi jogok iránti fokozott figyelem új lehetőségeket adott a kisebbségeknek is a közéleti részvételben. Nemzetközi szinten két fejlemény érdemes figyelemre

¹ A tanulmány a 2014. december 4-én Szkopjében, Bíró Gáspár emlékére megrendezett „*Thucydides Vs. Kant In Our Time: Reconsidering The Concepts of War and Peace*” c. konferencián elhangzott előadás írott változatára épül és az OTKA K105432 sz. kutatás keretében készült.

ebben a tekintetben: a nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmusok kialakulása és az európai integráció folyamata. Egyfelől a kisebbségek egyre inkább elismert szerepet kaptak a kisebbségi jogokra vonatkozóan kialakult különböző nemzetközi monitoring és ellenőrző eljárásokban, amely közvetlen kommunikációs csatornákat nyitott meg számukra az érintett nemzetközi szervezetekkel. Másfelől pedig az EU bizonyos politikáit és struktúráit úgy is vizsgálhatjuk, mint amelyek új politikai részvételi lehetőségeket teremtenek a kisebbségek számára. A nemzetközi kapcsolatokban az államok domináns szerepe megkérdőjelezhetetlen és a nemzetközi jogban is egyedül az állam rendelkezik teljes jogalanyisággal. Az elmúlt évtizedekben azonban az államok közötti szoros nemzetközi együttműködések, az emberi jogok nemzetközi védelme és Európában a példátlan intézményi integráció (a számos regionális nemzetközi szervezeten kívül mindenekelőtt az EU-ban) más, potenciális nemzetközi szereplők számára is teret nyitottak. Ezek a fejlemények a nemzeti, etnikai kisebbségek helyzetére is hatással voltak Európában.

Az alábbiakban először egy intézményi megközelítésből áttekintjük a különböző nemzetközi fórumokat, amelyek valamilyen formában a kisebbségek részvételének is teret adnak. A tanulmány második részében az európai integráció által nyújtott lehetőségeket vizsgáljuk meg. A két intézményi fejlődés segíthet jobban megérteni az EU-n belül élő kisebbségek politikai helyzetének sajátosságait, nemzetközi érdekérvényesítési esélyeit.

Kisebbségek a nemzetközi kapcsolatokban

A nemzeti kisebbségek számára különös jelentősége van a nemzetközi kapcsolatoknak, hiszen számos közösség háborúkat követő területi változások miatt került kisebbségi helyzetbe. Sokszor különleges kapcsolatokat ápolnak saját anyaállamukkal, a kisebbségi közösségen belül akár a saját állam, az elszakadás iránti igény is politikai támogatást élvezhet. Az államok részéről pedig igen gyakran a nemzeti kisebbségek létét is eleve biztonságpolitikai kockázatnak tekintik. A politikailag aktív kisebbségek képviselői és a központi kormány közötti kapcsolatokat emiatt sok, poli-

tikailag érzékeny bizalmatlanság terheli. A kisebbségek számára ezért a nemzetközi jogban elismert kisebbségi jogok biztosítása, akár identitásuk megőrzése nemcsak a többség vagy a kormány jóindulatán, hanem a kisebbségi csoport belpolitikai érdekérvényesítésének eredményességén is múlhat. Az egyén identitásának, az állam és a nemzeti közösség(ek) viszonyrendszerének *ab ovo* nemzetközi dimenziója is van.

A nemzetközi viszonyokban a kisebbségekről rendszerint a kisebbségi jogok nemzetközi védelmével kapcsolatban esik szó. A második világháborút követő évtizedekben kialakult egyetemes emberi jogok részeként a kisebbségek sajátos jogainak nemzetközi elismerése a diszkrimináció tilalmára és az egyéni jogokra épült. Akárcsak a kollektív jogok problémája, a kisebbségek, mint közösségek politikai jelentősége is sokáig kívül esett a nemzetközi megközelítések fókuszán. A nemzetközi jogi normák ennek megfelelően legfeljebb a *kisebbségekhez tartozó személyeknek* az államukon belüli politikai részvételét érintették, ahogy például az ENSZ Közgyűlés 1992-es nyilatkozata is fogalmazott „*a kisebbségekhez tartozó személyeknek joguk van hatékonyan részt venni a kulturális, vallási, társadalmi, gazdasági életben és a közéletben.*”² Ennek ellenére nem feltétlenül a kisebbségekhez tartozó egyének részvételi jogai (pl. aktív és passzív választójog), hanem inkább a kisebbségi közösségek léte jelent gyakran politikai kihívást az államok számára – akár nemzetközi kapcsolataikban is. Bíró Gáspár egy 2000-ben megjelent kitűnő tanulmányában ezt így fogalmazta meg: „*a kisebbségek kérdéséből általában akkor lesz ügy, amikor az államban számszerűen kisebb csoportok politikailag érzékeny jogokat követelnek [...] Az önmagukban politikailag nem csökkenthető (nem alkuképes) igények mentén meghatározó csoportok, bizonyos feltételek mellett a politikai közösség stabilitását, szélsőséges esetben akár a létét is fenyegethetik. Ilyen nem alkuképes igényeket vagy elveket jelenthet a faj, az etnikum, a vallás, nemzeti identitás.*”³ Az ilyen

² Nyilatkozat a Nemzeti vagy Etnikai, Vallási és Nyelvi Kisebbségekhez Tartozó Személyek Jogairól (1992) A Közgyűlés 47/135. sz. határozata. 2. cikk 2. bek.

³ Bíró, Gáspár: *Minorities in International Relations*. In: Segbers, Klaus – Imbusch, Kerstin (eds.): *The globalization of Eastern Europe: Teaching International Relations without Borders*. Hamburg: LIT, 2000. 298. (Az angol hivatkozásokat saját fordításomban idézem.)

igények konfliktushoz vezetnek, ha „ugyanabban a politikai közegben legalább az érintett szereplők egyike fenyegetve érzi magát a többi szereplő által.”⁴ Ez könnyen elvezet ahhoz, hogy a kisebbségek nemcsak a hozzászólás jogát igénylik a politikai ügyekben – ami a politikai részvétel alapja a demokráciákban – hanem, épp saját biztonságuk érdekében, az őket közvetlenül érintő kérdések feletti ellenőrzés jogát követelik. A politikai ellenőrzés, vagy politikai hatalom etnikai vagy nemzeti identitás alapján való bármilyen megosztásának felvetése a kisebbség-többség viszonyában nagyon gyakran vezet félelemhez és bizalmatlansághoz, ami számos közép- és kelet-európai állam társadalmát jellemezte az elmúlt negyedszázadban. Elmondhatjuk, hogy 1989 előtt, annak ellenére, hogy a kisebbségi jogok létét az ENSZ vagy az EBESZ égisze alatt az emberi jogok részeként általánosságban elismerték, a kisebbségek helyzetének kezelését leginkább az államok belügyének tartották. Az ENSZ dokumentumok nem léptek túl a diszkrimináció tilalmának és a „nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségi” identitás megőrzésének elvén. 1990 után azonban az EBESZ és az Európa Tanács keretében a változó európai politikai környezet hatására, szélesebb körben ismerték el a kisebbségek jogait. Akkor is, ha ezek a jogok továbbra is nagyon tág értelmezést engednek az államoknak és például máig nem született nemzetközileg elfogadott meghatározás a „kisebbség” definíciójára sem. Azonban, ahogy Bíró Gáspár tanulmányában már 2000-ben rámutatott, az új jogi keretek a kisebbségek számára elősegítették a nemzetközi politikai szereplővé válásukat. *„A nemzetközi kisebbségvédelmi törekvések bármilyen kollektív dimenziójának merev elutasítása különös hatással volt az ilyen kisebbségekhez tartozó személyek és a védelmiükkel megbízott nemzetközi intézmények kapcsolatára [...] A közvetlen és magas szintű kommunikációs csatornák megnyitása a kisebbségekhez tartozó személyek, befolyásos államok és tekintélyes nemzetközi intézmények között sajátos eszközökön és mechanizmusokon keresztül, jelentősen megváltoztatta az állammal szembeni állampolgári lojalitás klasszikus felfogását. A nemzetközi fórumokon (vagy mutatis mutandis külföldi kormányok előtt) bepanaszolni a kormányt vagy figyelmeztetni a nemzetközi*

⁴ Uo.

*közvéleményt politikailag érzékeny belföldi kérdésekkel kapcsolatban, ma már a 'nemzetközi közösség' jelentős része előtt nem számít bűnnek vagy a lojalitás hiányának...*⁵ Az a tény, hogy az 1990-es évek első felében kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmusok nagyban segítették a kisebbségeket, hogy problémáikkal közvetlenül el tudják érni a nemzetközi intézményeket, messze nem jelenti azt, hogy a kisebbségek képviselői formális részvételi jogokat kapnának a nemzetközi eljárásokban. Sokkal inkább arról van szó, hogy a kisebbségek a számukra megnyíló politikai és informális lehetőségeken keresztül többféle módon fogalmazhatják meg igényeiket nemzetközi szinten.

A kisebbségek politikai részvételi jogai a nemzetközi jogban

A nemzeti, etnikai kisebbségek nem alanyai a nemzetközi jognak és nincs lehetőségük, hogy például a kisebbségek jogainak nemzetközi kodifikációjában bármilyen módon közvetlenül részt vegyenek. A kisebbségek politikai részvételi jogait a nemzetközi okmányok is csak az állam belső, alkotmányos keretei között ismerik el. A legtöbb nemzetközi kisebbségvédelmi okmány elismeri, hogy az identitás megőrzéséhez (így különösen pl. a nyelvi és kulturális jogokhoz) nélkülözhetetlen az is, hogy a kisebbségekhez tartozó személyek mindenfajta megkülönböztetés nélkül tudjanak részt venni államuk közéletében illetve az őket érintő döntésekben is.

Ennek legáltalánosabb formáját hangsúlyozza az Emberi Jogok Egyetemes Nyilatkozata, amikor kimondja „(1) Minden személynek joga van a hazája közügyeinek igazgatásában akár közvetlenül, akár szabadon választott képviselői útján való részvételhez. (2) Minden személynek egyenlő feltételek mellett joga van saját hazájában közszolgálati állásokra való alkalmazásához. (3) A közhatalom tekintélyének alapja a nép akarat; ez az akarat egyenlő szavazati jog és titkos szavazás vagy a szavazás szabadságát ezzel egyenértékűen biztosító eljárás alapján időszakonként

⁵ Uo. 307.

tartandó tisztességes választáson kell, hogy kifejezésre jusson.” (21. cikk).⁶ A hátrányos megkülönböztetés tilalmával együtt (2. cikk) értelmezve, ez a rendelkezés – a személy kisebbséghez vagy többséghez tartozására tekintet nélkül – világosan elismeri az egyének politikai egyenlőségét, de valójában nem érinti a kisebbségek sajátos politikai igényeit.

A kisebbségek sajátos részvételi jogai az 1990-es évek óta jelennek meg a nemzetközi dokumentumokban. Ahogy a Keretegyezmény a Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény 15. cikke fogalmazott: *„A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy megteremtik a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek számára azokat a feltételeket, amelyek a kulturális, a társadalmi és a gazdasági életben, valamint a közügyekben – különösképpen az őket érintőkben – való hatékony részvételhez szükségesek.*”⁷ Látható, hogy a Keretegyezmény szövegezői az EBEÉ 1990-es Koppenhágai okmányához képest óvatosabb megközelítést használtak itt.⁸ Egyik rendelkezés sem határozza meg azonban, hogy milyen feltételek is kellenek a „hatékony részvétel” biztosításához. A politikai vagy közéleti részvételhez való jogot jellemzően az államon belül lehet értelmezni: egyebek mellett pl. a kedvezményes parlamenti képviselő, a konzultatív testületek felállítása, döntéshozatalban való

⁶ Hasonló megfogalmazást tartalmaz a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmánya (25. cikk) és az Emberi Jogok Európai Egyezménye (I. kiegészítő jegyzőkönyv 3. cikk) is.

⁷ A Keretegyezmény hivatalos angol változatában szerepel a „hatékony” („*effective*”) szó, ez azonban a szerződést kihirdető magyar jogszabályban (1999. évi XXXIV. törvény) a fordításból kimaradt.

⁸ Az EBEÉ Emberi Dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának dokumentuma (1990) 35. bek. így fogalmaz: *„A résztvevő államok tiszteletben tartják a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyek jogát a közügyekben való hatékony részvételhez, beleértve az ilyen kisebbségek identitásának védelmére és előmozdítására vonatkozó ügyekben való részvételt. A résztvevő államok tudomásul veszik egyes nemzeti kisebbségek etnikai, kulturális, nyelvi és vallási identitásának védelme és feltételeinek megteremtése érdekében vállalt azon erőfeszítéseket, amelyek e célok elérésének egyik lehetséges eszközeként az ilyen kisebbségek speciális történelmi és területi körülményeinek megfelelő helyi vagy autonóm közigazgatás megteremtését célozzák, az érintett állam politikájának megfelelően.*”

részvétel, vagy akár a különféle autonómia-megoldások nyilvánvalóan az állam kormányzatában való részvételt érintik.⁹

A kisebbségek részéről ugyanakkor igény lehet arra is, hogy nemzetközi szinten érvényesíteni vagy legalábbis megjeleníteni tudják a helyzetükre vonatkozó véleményüket. A már idézett Keretegyezmény 17. cikke – korlátozott formában ugyan, de – elismeri ezt: „(2) A Felek kötelezettséget vállalnak arra, hogy nem akadályozzák a nemzeti kisebbségekhez tartozó személyeket azon joguk gyakorlásában, hogy részt vegyenek nemzeti és nemzetközi nem-kormányzati szervezetek tevékenységében.” Bizonyos tekintetben az anyaországok külhoni kisebbségeiket támogató fellépését is elismerték nemzetközi szinten, bár ezt elsősorban a kulturális kapcsolatokra és nem a politikai ügyekben nyújtott támogatásra vonatkozóan értelmezik.¹⁰ Azonban gyakorlati tény, hogy azok a kisebbségek, amelyek anyaállamuk hatékony és nyilvános támogatására számíthatnak, jobban tudják érdekeiket megjeleníteni a nemzetközi szinten.

A meglévő keretek között a kisebbségek számára a nemzetközi kisebbségvédelmi intézmények monitoring eljárásai nyithatnak közvetlen kaput a nemzetközi szerepvállaláshoz. Ezek szerepe jóval fontosabb a kisebbségek és a nemzetközi szervezetek közötti kapcsolatokban, mint a kisebbségek közéleti részvételére vonatkozó jogi normák. Az 1990-es évek óta tapasztalható, hogy a nemzetközi szervezetek informálisan igyekeznek bevonni a kisebbségek képviselőit is az országukat érintő monitoring eljárásokba. Kiemelkedik ezek közül az Európa Tanács Kisebbségvédelmi Keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága, amely

⁹ A közéleti részvétel különböző formáit elemzi két nagyon fontos kommentár: *Commentary No. 2. on The Effective Participation of Persons belonging to National Minorities in Cultural, Social and Economic Life and Public Affairs. Adopted by the Advisory Committee on the Framework Convention for the Protection of National Minorities on 27 February 2008.* ACFC/31DOC(2008)001 és a *The Lund Recommendations on the Effective Participation of National Minorities in Public Life.* The Hague, OSCE High Commissioner on National Minorities Office, 1999.

¹⁰ Vö.: A Joggal a Demokráciáért Európai Bizottság (Velencei Bizottság) jelentése a nemzeti kisebbségek számára az anyaállamok által biztosított kedvezményes bánásmódról Strasbourg, 2001. október 22. CDL-INF (2001) 19. Letöltés helye: <http://www.kettosallampolgarsag.mtaki.hu/statusz/velenceijelentes.html>; Letöltés ideje: 2015. április 19.

kifejezetten szorgalmazza, hogy a részes államok minél inkább vonják be a kisebbségek képviselőit is a monitoring eljárásba.

Kisebbségek és a nemzetközi monitoring mechanizmusok

A második világháborút követően születtek olyan kiemelkedő nemzetközi emberi jogi szerződések, amelyek az egyéni panasz intézményével megteremtették a lehetőségét annak, hogy az egyének közvetlenül az állammal szemben tudjanak nemzetközi szinten fellépni a jogsértések ellen. Az ENSZ-ben a Polgári és Politikai Jogok Nemzetközi Egyezségokmányának első fakultatív jegyzőkönyve a kisebbségi jogok (különösen a 27. cikk) megsértésével szemben is megnyitotta az egyéni panaszjog lehetőségét. Európában, még ha az Emberi Jogok Európai Egyezményének nincs is külön, a kisebbségek jogait elismerő rendelkezése, az Emberi Jogok Európai Bíróságához időről-időre érkeznek olyan panaszok, amelyek a panaszos kisebbségi identitáshoz való jogát érintik. Ezeket a panasz eljárásokat azonban semmiképp nem tekinthetjük olyan fórumnak, amely lehetőséget adna a kisebbségek politikai követeléseinek megfogalmazására a nemzetközi porondon. Az 1990-es évektől olyan új szakértői testületek és jelentéstételi vagy monitoring eljárások jelentek meg, amelyek a nem-kormányzati, és így a kisebbségi szereplőktől is közvetlen információkat szerezhetnek egy állam általános kisebbségi jogi rendszerének értékeléséhez.

Európában az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa¹¹ tekinthető az első olyan nemzetközi intézménynek, amelynek mandátuma felhatalmazza, hogy közvetlen politikai kapcsolatba léphet kisebbségi szervezetekkel is. Ugyan a főbiztos intézményét nem azért hozták létre, hogy az EBESZ tagállamokban a kisebbségi jogok helyzetét vizsgálja, mégis bizonyos esetekben az egyes államok kisebbségi jogi gyakorlatának értékelésében is fontos szerepet játszott. A Nemzeti kisebbségi főbiztos posztját konfliktus-megelőző szerepre szánták. Félszemmel a dél-

¹¹ Az 1992-es Helsinki Okmányban hozták létre a posztot (angolul: High Commissioner on National Minorities).

szláv háborúkra tekintve, a tagállamok a főbiztost arra hatalmazták fel, hogy olyan helyzetekben lépjen fel, amelyekben a nemzeti kisebbségek is érintettek, és amelyek nemzetközi konfliktus kirobbanásának veszélyével fenyegethetnek. Ahogy az 1992-es Helsinki Okmány fogalmazott: „mandátumán belül [...] a Főbiztos munkája bizalmas és a feszültségekben közvetlenül érintett minden féltől függetlenül cselekszik”. Ez egyértelműen jelzi azt is, hogy a kormányoknak sincs privilegizált befolyása a Főbiztosra a lehetséges konfliktus kirobbanásának elkerülésében. Már a kezdetektől fogva, az első főbiztos, Max van der Stoep, olyan diplomáciai eszközként tekintett mandátumára, amellyel közvetlenül és egymástól függetlenül léphet kapcsolatba a kormányokkal és a kisebbségek képviselőivel egyaránt.¹² A későbbi főbiztosok szintén ezt a nyitott megközelítést vallották. A legfontosabb ebben, hogy a kormányoknak semmilyen tájékoztatási kiváltsága nincs a főbiztos felé: a kormánytól kapott hivatalos információk és a civilektől, kisebbségi szervezetek képviselőitől szerzett információk alapján a helyzet értékelése egyedül a főbiztos szabad belátásán múlik.¹³ A közvetlen ország-specifikus diplomáciai missziókn kívül a főbiztosok aktív szerepet játszottak általánosabb kisebbségi jogi ajánlások megfogalmazásában és terjesztésében. A kisebbségek közéleti részvételéről, a médiáról, a nyelvi jogokról stb. szóló ajánlások kidolgozásában oroszánrészt vállaltak a civil társadalom, a kisebbségek és a tudományos élet képviselői is.¹⁴

Az elmúlt húsz évben az Európa Tanács Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezményének Tanácsadó Bizottsága is fontos szerepet játszott az európai kisebbségek ügyeinek nemzetközi megjelenésében. A Tanácsadó Bizottság legfontosabb feladata a Keret-

¹² Kemp, Walter (ed.): *Quiet Diplomacy in Action: The OSCE High Commissioner on National Minorities*. The Hague: Kluwer Law International, 2001.

¹³ Altenhoener, Charlotte – Palermo, Francesco: Civil Society Contributions to the work of the OSCE High Commissioner on National Minorities. *International Journal on Minority and Group Rights*, 2011, 18 (3). 201–218.

¹⁴ Uo. és a Lundi Ajánlások a nemzeti kisebbségek hatékony részvételéről a közéletben (1999); a nemzeti kisebbségek nyelvi jogairól szóló ajánlások (1998); a nemzeti kisebbségek oktatásai jogairól szóló hágai ajánlások (1996). Letöltés helye: <http://www.osce.org/hcnm/66209>. Letöltés ideje: 2015. december 18.

egyezmény alkalmazásának monitoring eljárásában a részes államok kötelezettségvállalásainak szakmai értékelése. A Tanácsadó Bizottság munkája kezdetén felhatalmazást kért a Miniszteri Bizottságtól, hogy a részes államok által, a Keretegyezmény alkalmazásáról benyújtott időszakos jelentések vizsgálatánál nemzetközi szervezetektől, emberi jogi intézményektől, ombudsmanoktól, civil szervezetektől és a kisebbségek képviselőitől is információkat gyűjthessen.¹⁵ A Tanácsadó Bizottság arra is felhatalmazást kapott, hogy civil szervezetek képviselőivel a monitoring eljárás részét képező ország-látogatásokon kívül is találkozhasson, ami számos esetben igen hasznosnak bizonyult. Az érintett ország területén kívül a civilek nyíltabban és a kormányzati retorzió félelme nélkül szolgálhattak fontos információkkal a Tanácsadó Bizottság számára.

A Tanácsadó Bizottság fő feladata, hogy független ellenőrző testületként készítse el államonként a Keretegyezmény alkalmazásáról szóló szakmai véleményét. Ebben a munkájában kulcsfontosságú, hogy a nem-kormányzati szereplőktől is információkat tud szerezni. A kisebbségi szervezetek igyekeznek kihasználni a monitoring eljárást arra, hogy saját, alternatív jelentéseket készítsenek a Keretegyezmény alkalmazásának problémáiról. A Tanácsadó Bizottság, ezeket az ún. árnyékjelentéseket fontos információforrásoknak tekinti, amelyek segítenek megérteni, hogy a kisebbségek hogyan értékelik saját helyzetüket. A Tanácsadó Bizottság emellett olyan gyakorlatot alakított ki, hogy a kisebbségi szervezetek képviselőivel a kormányzati szervek képviselőitől külön találkozzanak. 2002 óta pedig, a Tanácsadó Bizottság ún. követő (follow-up) találkozókat szervez minden érintett, a kormány és a kisebbségek képviselőinek részvételével, azzal a céllal, hogy a Keretegyezmény alapján előírt ötéves jelentéstételi időszakon kívül is legyen egy alkalom arra, hogy a Tanácsadó Bizottság ajánlásait minden érintettel megbeszéljék. Bár nem minden részes állam kormánya üdvözölte ezt a kezdeményezést, a kisebbségi és civil szervezetek örültek, hogy a Tanácsadó Bizottság

¹⁵ Kempf, Françoise: The Advisory Committee and Non-Governmental Organizations. In: Malloy, Tove H. – Caruso, Ugo (eds.): *Minorities, Their Rights, and the Monitoring of the European Framework Convention for the Protection of National Minorities. Essays in Honour of Rainer Hofmann*. Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers, 2013. 249–269.

újabb lehetőséget teremt a párbeszédre. A Tanácsadó Bizottság felvállalt célja volt az is, hogy ezzel megerősítse a civil szervezetek, beleértve a kisebbségi szervezetek pozícióját a kormányukkal szemben folytatott tárgyalásaikban.¹⁶

A kisebbségek számára jelentős másik Európa Tanács-i egyezmény, a Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (Nyelvi Charta) a Keretegyezményhez hasonló monitoring eljárást alkalmaz, amelyben a Szakértői Bizottság a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságához hasonló, széleskörű tájékoztatói gyakorlatot alakított ki munkájában. A Nyelvi Charta Szakértői Bizottsága szintén feladatának érzi azt is, hogy szorosabb együttműködésre sarkallja a kormányokat és a civil (így a kisebbségi) szervezeteket is a Charta gyakorlatba ültetésében.¹⁷

Amint látható, a kisebbségek helyzetével foglalkozó nemzetközi intézmények – a részes államok hallgatolagos vagy kifejezett egyetértésével – különböző, közvetlen kommunikációs csatornákat nyitottak a kisebbségeknek. Közös a fent említett eljárásokban, hogy a kisebbségekkel való kapcsolattartás módja és szerepe az érintett nemzetközi intézménytől függ. Az is világos, hogy bár az említett intézmények támogatják ezeket az eljárásokat, a kisebbségek számára többnyire csak informális lehetőségek állnak nyitva – az államok óvakodtak attól, hogy bármilyen formában is intézményesítsék a kisebbségek részvételét a nemzetközi kisebbségvédelmi standardok alkalmazásának ellenőrzésében.

A kisebbségek számára ezen a téren, egy másik, kimondottan politikai lehetőséget nyitott az ENSZ-ben a Kisebbségi Fórum (Forum on Minority Issues) létrehozása 2007-ben. Az Emberi Jogi Tanács egy olyan platformot kívánt ezzel életre hívni, amely a kisebbségek és a kormányok közötti párbeszéd és együttműködés elősegítése mellett tematikus ajánlásokkal és szakmai ötletekkel segítse az ENSZ kisebbségi-ügyi különleges jelentéstevőjének munkáját. A Fórum azért is alakult meg, hogy megtalálja a legjobb kisebbségvédelmi példákat, eljárásokat valamint azokat a kihívásokat és nehézségeket, amelyekkel az államok

¹⁶ Uo. 263–265.

¹⁷ *The European Charter for regional or minority languages/Working together – NGOs and regional or minority languages*. Strasbourg: Council of Europe Publishing, 2004.

szembesülnek az ENSZ 1992-es nemzeti vagy etnikai, vallási és nyelvi kisebbségekhez tartozó személyek jogairól szóló Nyilatkozat gyakorlati alkalmazásában. A Fórum munkájában az államok, nemzetközi emberi jogi szervezetek, szakértők és civil szervezetek egyaránt részt vesznek és egyenlő jogokkal rendelkeznek az üléseken. A második ülést 2009-ben tartották, amelynek témája a kisebbségek hatékony politikai részvételének kérdése volt. A Fórum az ülést záró ajánlásaiban¹⁸ a nemzetközi szervezeteknek is azt javasolta, hogy lehetőség szerint minél jobban vonják be a kisebbségek képviselőit is a civil társadalommal foglalkozó nemzetközi programokba, eljárásokba, intézményekbe.

Összegzésként megállapítható, hogy a kisebbségek jogaival foglalkozó nemzetközi szakértői testületekben konszenzus alakult ki az elmúlt másfél évtizedben arról, hogy az államoknak a kisebbségi jogok terén vállalt nemzetközi kötelezettségeik teljesítésében szoros és közvetlen konzultációt kellene kialakítaniuk a civil szervezetekkel, nem-kormányzati szereplőkkel és ezek között a kisebbségek képviselőivel is. A kisebbségek számára ez erőteljes érveket és fontos lehetőséget ad arra, hogy valamilyen formában maguk is részt tudjanak venni azokban a nemzetközi diplomáciai és monitoring eljárásokban, amelyek a nemzetközi kisebbségvédelmi normák alkalmazásának ellenőrzését szolgálják. Ez azt is jelenti, hogy a kisebbségek képviselői – akár saját államuk kormányától függetlenül – a nemzetközi közösség előtt tudják megfogalmazni politikai igényeiket.

Új perspektívák az Európai Unióban

Annak ellenére, hogy az EU sosem volt az emberi jogokkal vagy akár a kisebbségek jogaival foglalkozó intézménynek tekinthető, az elmúlt tíz évben sokan foglalkoztak az európai integráció kisebbségek helyzetére gyakorolt hatásával.¹⁹ Ezenkívül az is megfigyelhető, hogy politikai cél-

¹⁸ *UN Forum on Minority Issues Compilation of Recommendations of the First Four Sessions 2008 to 2011*. Geneva: Office of the High Commissioner for Human Rights, 2012.

¹⁹ Mások mellett Shoraka, Kirsten: *Human Rights and Minority Rights in the European Union*. London: Routledge, 2010.; Keating, Michael: *European Integration and the Nati-*

jaik érdekében a kisebbségi közösségek képesek lehetnek az EU politikáit is jól kiaknázni.²⁰ Különösen a 2000-es évek keleti bővítései miatt, a kisebbségi kérdések mind az EU belső jogfejlődésében, mind külpolitikai szerepvállalásában megjelentek az elmúlt évtizedben. A lisszaboni szerződés elfogadása óta pedig az EU-ról szóló Szerződés 2. cikke kimondja, hogy – egyebek mellett – az Unió a kisebbségek védelmét is saját értékének tekinti.²¹ Az uniós bővítéspolitikában pedig kifejezetten figyelmet kapott a tagjelölt államokban élő kisebbségek helyzete. Közismert, hogy az uniós jogban nem jelentek meg a nemzetközi jogban elismert kisebbségvédelmi normákhoz hasonló rendelkezések. Sőt, erős politikai konszenzus van az uniós intézményekben afelől, hogy a kisebbségek jogainak biztosítása csak tagállami felelősség lehet, és nem tartozhat az EU hatáskörébe. Annak ellenére, hogy 1993 óta az EU-tag-ság politikai feltételei között az „emberi jogok és a kisebbségek védelme” is szerepel, a csatlakozási tárgyalásokért felelős Európai Bizottság a tagjelöltek előrehaladását értékelve ezen a téren jellemzően más nemzetközi intézmények, különösen az EBESZ Kisebbségi Főbiztos és az ET Keretegyezmény Tanácsadó Bizottságának szakértelmére hagyatkozik. A Bizottság óvakodik is attól, hogy politikailag vagy szakmailag kompetens intézményként állítsa be magát ezen a területen.

Az EU fő intézményei közül egyedül az Európai Parlament ad egy olyan politikai fórumot, ahol esetleg a kisebbségek helyzete is felvethető, megvitatható. Először is, mivel az Európai Parlament tagjai közvetlen választásokon nyernek mandátumot, a kisebbségi, etnoregionális pár-

onalities Question. *Politics and Society*, 2004, 32. 367–389.; De Witte, Bruno – Horvath, Enikő: The many faces of minority policy in the European Union. In: Henrard, Kristin – Dunbar, Robert (eds.): *Synergies in Minority Protection: European and International Law Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press, 2008. 365–384.

²⁰ Dembinska, Magdalena: Minorities in the Europeanisation Process: Undermining the Westphalian Order for the Neo-medieval Scrum? *Acta Universitatis Sapientiae, European and Regional Studies*, 2013, (3). 24–46.

²¹ „Az Unió az emberi méltóság tiszteletben tartása, a szabadság, a demokrácia, az egyenlőség, a jogállamiság, valamint az emberi jogok – ideértve a kisebbségekhez tartozó személyek jogait – tiszteletben tartásának értékein alapul. Ezek az értékek közösek a tagállamokban, a pluralizmus, a megkülönböztetés tilalma, a tolerancia, az igazságosság, a szolidaritás, valamint a nők és a férfiak közötti egyenlőség társadalmában.”

tok részére kivételes lehetőséget jelent, hogy saját választóik erejéből európai szintű képviseletet szerezhettek. Az elmúlt évtizedekben az európai politika egyik jelensége épp a regionális, etnikai pártok politikai térnyerése volt egyes EU-tagállamokban.²² A kellő támogatottsággal rendelkező pártok az EP-választásokon is képesek voltak olyan választói mobilizációt elérni, hogy képviselőik bejussanak az Európai Parlamentbe. Egyértelmű, hogy az EP választási eljárása és a tagállamokban elnyerhető mandátumok korlátozott száma komoly akadályt jelent a legtöbb kisebbség számára, így csak a nagy lélekszámú, politikailag jól mobilizálható és erős kisebbségi közösségek számára lehet reális az EP-képviselet megszerzése.

Az Európai Szabad Szövetség (European Free Alliance – EFA) azért jött létre 1981-ben, hogy az ilyen regionális, etnikai pártok közötti együttműködést erősítse az Európai Parlamentben. Az EFA tagpártjai azonban jellemzően olyan alkotmányos régiókban működnek, amelyekben a regionális identitás és az erős regionális autonómia komoly politikai háttérrel ad, mint például Skóciában, Katalóniában, Walesben vagy Valenciában. A hagyományos nemzeti vagy etnikai kisebbségi pártok között több olyat is találni, amelyek az Európai Parlamentben inkább más politikai családkhoz csatlakoztak, így az RMDSZ vagy a szlovákiai Magyar Közösség Pártja képviselői az Európai Néppárt tagjaiként működnek.

Egy másik fontos kezdeményezés az Európai Parlamentben 1983-ban a politikai képviselőcsoportok közötti együttműködést jelentő ún. kisebbségi intergroup létrehozása volt.²³ Az EP-ben komoly hagyománya van a pártcsaládokon átívelő nem hivatalos politikai csoportok működésének, amelyek a különböző pártokhoz tartozó, de egy ügyben hasonlóképp érdekelt képviselők informális együttműködésére ad lehetőséget. A kisebbségi ügyek iránt elkötelezett képviselők által létrehozott intergroup kezdetben a regionális és kisebbségi nyelvek helyzetével foglalkozott és számos kezdeményezéssel élt a kisebbségi nyelvek

²² De Winter, Lieven – Tursan, Huri (eds.): *Regionalist Parties in Western Europe*. London: Routledge, 1998.

²³ Erről bővebben lásd: Gál, Kinga et al.: *Traditional Minorities, National Communities and Languages*. Kinga Gál: Brussels – Budapest, 2011.

európai uniós támogatása érdekében. Ez a megközelítés a keleti bővítés után megváltozott, az új tagállamokból érkezett képviselők aktív szerepet vállaltak és jelentősen bővült az intergroup érdeklődési köre. Ma, a hivatalosan Hagyományos Kisebbségek, Nemzeti Közösségek és Regionális Nyelvek Intergroup név alatt működő csoportnak huszonegy tagállam képviselői közül vannak tagjai és széles körben aktív a kisebbségi ügyek előmozdításában az EU-ban. Rendszeresen szervez találkozót a kisebbségek képviselőivel, és ajánlásokat, állásfoglalásokat ad ki a tagállamokban élő kisebbségek helyzetéről. Annak ellenére, hogy a kisebbségi intergroup javaslatai rendszerint nem jutnak el addig, hogy parlamenti határozatok szülessenek belőlük, mégis fontos szerepet játszik abban, hogy a nemzeti-etnikai kisebbségek aktuális problémáira fel tudja hívni a figyelmet az EP-ben.

A közvetlen politikai képviseleti lehetőségek mellett kiemelt figyelmet kapott az utóbbi időben a régiók szerepének változása az európai integrációban és ennek hatása egyes nemzeti-etnikai kisebbségekre. Keating számos munkájában elemezte a területi alapú alkotmányos hatalommegosztás és az európai integráció összefüggéseit, különösen az erősödő etnoregionális mozgalmak követeléseinek fényében pl. Katalóniában vagy Skóciában.²⁴ Érvelésében arra mutat rá, hogy az európai integráció a függetlenségi követelések mellett inkább a hatalommegosztás, a regionális autonómia kiszélesítése felé mozdította el ezeket a mozgalmakat és ez jelentősen hozzájárult támogatottságuk növekedéséhez. Ezt a megállapítást ugyan cáfolhatja a katalán függetlenségi mozgalom megerősödése és a 2015-ös skót függetlenségi népszavazás, de mindkét esetben egyértelmű volt, hogy a függetlenségről szóló vitát az európai integrációhoz való viszony is komolyan befolyásolta.

²⁴ Keating, Michael: *Rethinking Sovereignty: Independence-Lite, Devolution-Max and National Accommodation*. REAF, 16 (2012. octobre). 9–29. vagy Keating, European Integration and the Nationalities Question, i.m. A magyar szakirodalomban is foglalkoztak ennek a jelenségnek egyes kérdéseivel, pl. Győri Szabó Róbert: *Kisebbség, autonómia, regionalizmus*. Budapest, Osiris, 2006. vagy épp Molnár Anna: *Az Északi Liga szerepe Olaszország tartományi rendszerének átalakulásában*. PhD értekezés, Budapest, 2003 és Grüber Károly: *Európai identitások: régió, nemzet, integráció*. Budapest, Osiris, 2002.

Malloy egyik tanulmányában általánosabb jelleggel az ún. nemzeti kisebbségi régiók politikai szerepének változását elemezte az EU-n belül.²⁵ Értékelése szerint az általa nemzeti kisebbségi régióknak nevezett régiók, amelyekben egy kisebbség többséget alkot, komoly lehetőségeket kínál az EU, függetlenül attól, hogy ennek a régióknak az államon belül milyen közigazgatási szerepe van vagy egyáltalán közigazgatási egységként elismerik-e. Az EU különböző struktúrákat kínál, amelyek ezeknek a régióknak politikai lehetőségeket adhat. A területi kohéziós politika például az uniós átlagtól elmaradt térségek felzárkóztatását célozza meg és számos kisebbségek által lakott régiót közvetlenül érint. Bár a szubszidiaritás uniós elvének²⁶ szellemében elvárható volna, hogy a regionális fejlesztési döntésekben a területi és helyi önkormányzatoknak komoly szava legyen, a valóságban nagyrészt a tagállamok kormányain múlik, hogy milyen szinten vonják be a helyi, regionális képviselői szerveket az uniós alapok felhasználásába. A regionális pénzügyi támogatások mindenekelőtt azoknak a régióknak kedvezhetnek, amelyek erős alkotmányos autonómiával rendelkeznek az államon belül. Az EU már a csatlakozási folyamat során pénzügyi támogatásokat nyújtott a közép- és kelet-európai tagjelölt államoknak és a Phare programot 1997-1999 között úgy módosították, hogy segítsék a csatlakozó országokat a tagsági feltételek teljesítésében. Ezenkívül az EU egy sor különböző egyéb projektet is támogatott a határokon átnyúló együttműködéstől a közlekedésfejlesztésig vagy a környezetvédelmi beruházásokig. A közös agrárpolitika alkalmazására való felkészülést segítette a SAPARD program. Ugyan az előcsatlakozási támogatások és az uniós fejlesztési politikák új pénzügyi forrásokat jelenthetnek az államon belül a régióknak, de végeredményben a tagállamok kizárólagos hatáskörébe tartozik a régiók alkotmányos és politikai szerepének meghatározása. Így az elmúlt évtizedekben ezek az uniós források igazán csak a politikai autonómiával rendelkező régiók számára hoztak igazi hasznot.

²⁵ Malloy, Tove H.: National Minority 'Regions' in the Enlarged European Union: Mobilizing for Third Level Politics? *ECMI Working Papers*. Flensburg: ECMI, 2005.

²⁶ Az Európai Unióról szóló Szerződés 5. cikk 3. bek.

A politikai intézmények között a Maastrichti Szerződésben létrehozott Régiók Bizottsága nyitott új teret a régióknak, a Lisszaboni Szerződéssel ráadásul a korábbi teljesen formális szerep helyett valódi konzultációs jogokkal ruházták fel. Malloy rámutatott arra is, hogy az alkotmányos régiók képviselői komoly nyomást tudtak gyakorolni a tagállamokra abban, hogy a szubszidiaritás elvét kiterjesszék. Mégis, a dolog természeténél fogva, csak azok a régiók tudnak érzékelhető politikai szerepre szert tenni uniós szinten, amelyek saját államukban, alkotmányos pozíciójuk miatt már komoly tényezőknek számítanak a központi kormányok mellett. Ez igaz más politikai megjelenési formákra is, az egyes régiók által fenntartott brüsszeli képviseleti irodák működésének hatékonyságára vagy épp a régió lobbiképességére.

Az EU intézményi kereteire vetett futólagos pillantás is jól mutatja, hogy az uniós politikák kínálta új lehetőségekkel csak néhány regionális kisebbség tud élni. Mivel a kisebbségek vagy akár a kisebbségek jogainak elismerése csak nagy általánosságban jelent meg az EU-ban, ezért csak a saját államukban stabil és erős alkotmányos autonómiával rendelkező kisebbségi régióknak van esélyük az új pénzügyi és képviseleti lehetőségeket saját politikai befolyásuk növelésére kihasználni. A nemzetközi szervezetek szakértői testületeihez képest az uniós intézmények továbbra is vakok a legtöbb kisebbséget rendszerint érintő problémákkal szemben. Az Európai Parlament szerepe ugyan fontos lehet az ilyen kisebbségi ügyek politikai képviseletében, de ahogy az integrációt jellemző többszintű kormányzati modell előnyeiből, úgy az uniós politikai szerepvállalásból csak nagyon kevés kisebbség tud hasznot húzni.

Következtetések

Egyértelmű, hogy az 1990-es években kialakult nemzetközi kisebbségvédelmi mechanizmusok teret nyitottak a kisebbségek előtt is a nemzetközi szerepvállaláshoz. Az EBESZ kisebbségi főbiztosa vagy az Európa Tanács monitoring eljárásai a saját államaik előtt is legitim fórumoknak bizonyulnak a kisebbségek számára, ami segíthet abban, hogy követel-

seikre, panaszaikra felhívják a nemzetközi közösség figyelmét is. Azonban – nem megfelelő módon – ezek a lehetőségek az informális diplomácia világában maradtak. Nem intézményesültek oly módon, hogy az európai államokban élő kisebbségek számára nemzetközi szinten képviseleti fórumot jelentenének. A kisebbségek továbbra is inkább tárgyai, mint alanyai a nemzetközi jogi szabályozásnak, de a jogaik védelmére létrehozott testületeknek legalább lehetősége van közvetlen információkat szerezni tőlük.

Az európai integráció fejlődése egészen más perspektívát nyit a legerősebb kisebbségeknek. Különösen azoknak a nagy lélekszámú kisebbségi közösségeknek, amelyek saját államukban stabil alkotmányos autonómiával rendelkeznek és kellően erős politikai mobilizációval ahhoz, hogy ki tudják használni az EU kínálta érdekképviseleti lehetőségeket. A katalán és a skót elszakadási törekvések ugyan megkérdőjelezzik, hogy a nyugat-európai regionális politikai törekvések valóban csak a több-szintű kormányzás modelljének kiteljesítésére irányulnak-e, de függetlenül Nagy-Britannia és Spanyolország jövőjétől, az uniós intézményrendszer oly mértékben alakítja át az állami szuverenitás kereteit, hogy az a regionális kisebbségek számára komoly gazdasági, politikai lehetőségeket teremt. Igaz ugyan, hogy csak az ő számukra: a legtöbb nemzeti, nyelvi kisebbség számára Európában továbbra is egyedül a nemzetállami struktúra lesz meghatározó.