

# NEMZETKÖZI KISEBBSÉGVÉDELEM – ANKÉT VIZI BALÁZS MUNKÁIRÓL\*

VIZI BALÁZS\*\*

## Változó paradigmák, változatlan normák

Az 1990-es években kialakult európai kisebbségi jogi standardok a nemzetközi emberi jogi doktrína keretében jöttek létre. Akkoriban az emberi jogok nemzetközi felértékelődésére a közép- és kelet-európai államok demokratizálódása is hatással volt. A nemzetközi közösség az emberi jogok – és így a kisebbségek emberi jogainak – megerősítését a Szovjetunió és különösen Jugoszlávia felbomlásával felszínre kerülő, véres háborúkba torkolló etnikai konfliktusok árnyékában a kisebbségi kérdések rendezésében is fontosnak tartotta. A XX. században újszerű módon<sup>1</sup> az európai államok között konszenzus született arról, hogy a kisebbségek helyzetét nem egyedi döntésekkel, geopolitikai-nagyhatalmi logikával, hanem a nemzetközi jog eszközeivel, az egyetemes emberi jogok keretében a kisebbségi jogi normák kodifikálásával próbálják megoldani. Kimondva-kimondatlanul a biztonságpolitikai aggodalmak motiválták a kodifikációt, de az elfogadott kisebbségi jogi okmányok a nemzetközi emberi jogok egyetemes normatív nyelvezetét használták:<sup>2</sup> az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ) keretében elfogadott dokumentumok,<sup>3</sup> éppúgy, mint egyetemes szinten az ENSZ Közgyűlés

\* Vizi Balázs munkáiról 2024. június 6-án szervezett ankétot a szerkesztőség. A blokk az ott elhangzottak alapján készült.

\*\* A szerző jogász, a HUN-REN TK Kisebbségkutató Intézet kutatóprofesszora, az NKE ÁNTK Nemzetközi Jogi Tanszék egyetemi docense. E-mail: [vizi.balazs@tk.hu](mailto:vizi.balazs@tk.hu)

<sup>1</sup> Vö.: Jackson-Preece, Jennifer: *National Minorities and the European Nation-States System*. Oxford: Oxford University Press: Oxford, 1999.

<sup>2</sup> Természetesen nem lehet figyelmen kívül hagyni, hogy már az 1970-es évektől jelentős szakmai munka zajlott az ENSZ Emberi Jogi Bizottságának antidiszkriminációval és kisebbségi jogokkal foglalkozó albizottságában, és hogy az Európa Tanácsban már az 1980-as évektől napirenden volt a kisebbségi nyelvek védelme, azaz az új nemzetközi okmányok elfogadása egy komoly normatív-tudományos diskurzus eredményeire épült.

<sup>3</sup> 1990-ben az Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet humanitárius dimenziójával foglalkozó Koppenhágai Dokumentuma, amely először fejtette ki részletes normatív megfogalmazásban a kisebbségi jogokat vagy az EBEÉ 1992-es Helsinkii Dokumentuma, amely létrehozta a kisebbségeket érintő konfliktusok megelőzését szolgáló Nemzeti Kisebbségi Főbiztos tisztségét.

a kisebbségek jogairól szóló 1992-ben elfogadott nyilatkozata is.<sup>4</sup> A *soft-law* jellegű vállalások mellett pedig két fontos multilaterális szerződés is született, a Nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezmény (1995) és az európai kisebbségi nyelvek nemzetközi védelmében fordulópontot jelentő 1992-es Regionális vagy kisebbségi nyelvek európai chartája. Ezeket a nemzetközi kisebbségi jogi standardokat erősítették az 1990-es években létrejött kétoldalú szerződések kisebbségi jogi rendelkezései is, amelyek az anyaállamok és kisebbségek honos államai között voltak hivatottak rendezni egyebek mellett a kisebbségek helyzetét.<sup>5</sup> Ezekben a bilaterális szerződésekben, ahogy a Magyarország és szomszédjai között megkötött alapszerződésekben is, sokszor közvetlenül hivatkoztak az EBESZ és az Európa Tanács kisebbségi jogi normáira. Az európai kisebbségvédelmi standardok jelentőségét növelte a Európai Unió bővítési folyamata is, hiszen az uniós csatlakozás politikai feltételei közül a kisebbségek védelmének kritériuma a tagjelölt államokban a két Európa Tanács-i szerződésben és az EBESZ-dokumentumokban foglalt kisebbségi jogi normák elfogadása lett. A nemzetközi dokumentumokban megjelenő keresztivatkozások, a nemzetközi emberi jogi doktrína, a nemzetközi intézmények hasonló módszertani megközelítése olyan szinergiákat teremtettek, amik miatt akár egy európai kisebbségi jogi rezsím<sup>6</sup> kialakulásáról is beszélhetünk. Ezek a szerződéses és *soft-law* standardok nemcsak normatív mércévé váltak, de létrehoztak olyan fórumokat és eljárásokat is, amelyek lehetővé tették, hogy a kisebbségeket érintő kérdésekről a biztonságpolitikai kontextuson kívül lehessen a kisebbségek, az államok és a nemzetközi intézmények között párbeszédet folytatni.<sup>7</sup>

## A nemzetközi jogi konszenzus határai

Az emberi jogi alapokon álló nemzetközi kisebbségi jogi rendszer azonban nem írta felül az államok kisebbségpolitikai hagyományaiból eredő különbségeket és

<sup>4</sup> Több évtizedes adósságát rendezte ezzel az ENSZ Közgyűlése, hiszen 1948-ban az Emberi jogok egyetemes nyilatkozatának elfogadásakor külön határozatot fogadott el a „kisebbségek sorsáról”. Ebben azzal indokolta, hogy az emberi jogokról szóló nyilatkozat nem foglalja a kisebbségek jogaival, hogy nehéz a kisebbségi kérdésre általánosan elfogadható megoldást kínálni, ezért a témát az ENSZ Gazdasági és Szociális Tanácsára bízta azzal, hogy az Emberi Jogi Bizottság albizottsága alaposan tanulmányozza a kisebbségek hatékony védelmének kérdését. UN GA Res. A/RES/217(III)[C] (10 December 1948)

<sup>5</sup> Arp, Björn: *International Norms and Standards for the Protection of National Minorities. Bilateral and Multilateral Texts with Commentary*. Boston – Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, 2008.

<sup>6</sup> Vö.: Galbreath, David J. – McEvoy, Joanne: *The European Minority Rights Regime*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

<sup>7</sup> Bíró, Gáspár: Minorities in International relations. In: Segbers, Klaus – Imbusch, Kerstin (eds.): *The Globalization in Eastern Europe: Teaching International Relations without Borders*. Münster: LIT Verlag, 2000. 297–332.

a biztonságpolitikai aggodalmakat. Ez utóbbiak tükröződnek azokban a rendelkezésekben, amelyek – az emberi jogokat érintő szerződésektől eltérően – külön hangsúlyozzák, hogy a kisebbségi jogok nem értelmezhetőek az államok szuverenitásával és területi integritásával ellentétes módon.<sup>8</sup> A nemzetközi jog alapelveire tekintettel ez magától értetődő is lehetne, de az államok szeretnék volna teljesen egyértelművé tenni, hol vannak a kisebbségi jogigények abszolút határai.

Az államok közötti különbségeket jól mutatta, hogy belpolitikai, alkotmányos megfontolások miatt több európai állam nem ratifikálta vagy nem is írta alá a Keretegyezményt és/vagy a Nyelvi Chartát. De nem egyformán ítélték meg a kisebbségek helyzetét az „új” és a „rég”i” demokráciákban sem, például a nyugat-európai országok mindig is úgy gondolták, hogy az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosának küldetésére csak az egykori szocialista országokban van szükség. Az egymást követő főbiztosok is döntően eszerint értelmezték a mandátumukat.

A kisebbségi jogok tartalmáról sem volt teljes konszenzus az európai államok között.<sup>9</sup> Számos kérdésben ez lehetetlennek is látszott: a nemzetközi dokumentumokban eleve nem vállalkoztak a „kisebbség” fogalmának normatív meghatározására. Az 1990-es évek elején kudarcot vallott az Európa Tanács Parlamenti Közgyűlésének kezdeményezése, hogy a kisebbségek jogait, a nemzetközi bírói ellenőrzést biztosító Emberi Jogok Európai Egyezményéhez csatolt kiegészítő jegyzőkönyvben kodifikálják. A kollektív kisebbségi jogok, vagy az autonómia kérdésében sem született egyetértés a nemzetközi dokumentumok szövegezése során. Így az elfogadott nemzetközi kisebbségi jogi normák az államok számára viszonylag széles körű mérlegelési lehetőséget hagynak a végrehajtásban. Ezen a téren még a nemzetközi szerződéses vállalások sem jelentenek közvetlenül alkalmazható, kikényszeríthető kötelezettségeket. A Keretegyezmény olyan, ún. programnormákat tartalmaz, amelyek tényleges alkalmazása valójában a belső jogalkotástól függ.<sup>10</sup> A Nyelvi Charta á-la-carte kötelezettségvállalási rendszere szintén viszonylag nagy mozgásteret ad a ratifikáló államoknak.<sup>11</sup>

Ezért a kisebbségi jogok nemzetközi védelmében a jogértelmezésnek kiemelkedő szerepe lett. Konkrét esetekben az államok igencsak eltérő módon értelmezhetik a kisebbségi jogi vállalásaikat. A két szerződés esetében, elvileg az azok végrehajtását ellenőrző monitoring eljárások segítenek eligazodni. A Keretegyezmény

<sup>8</sup> EBEÉ humanitárius dimenzióval foglalkozó koppenhágai találkozójának dokumentuma (1990) 37. bek.; Keretegyezmény 21. cikk; ENSZ Nyilatkozat (1992), 8. cikk, 4. bek., stb.

<sup>9</sup> Ez számos kodifikációs nehézséget is okozott, vö.: Kovács Péter: *Nemzetközi jog és kisebbségvédelem*. Budapest: Osiris, 1995. 106–154.

<sup>10</sup> Találój Gudmundur Alfredsson megfogalmazása, hogy a Keretegyezmény tulajdonképpen egy be nem fejezett festmény kerete csupán. Alfredsson, Gudmundur: A Frame an Incomplete Painting: Comparison of the Framework Convention for the Protection of National Minorities with International Standards and Monitoring Procedures. *International Journal on Minority and Group Rights*, Vol. 7. 2000/4, 291–304.

<sup>11</sup> Kardos Gábor: *Kisebbségek, konfliktusok, garanciák*. Budapest: Gondolat. 98–.

Tanácsadó Bizottsága és a Nyelvi Charta Szakértői Bizottsága nemcsak a részes államok számára megfogalmazott ajánlásaikban, de egyes kisebbségi jogokat érintő átfogó kommentárjaikkal is igyekeznek pontosabb útmutatót adni az államoknak.<sup>12</sup> Hasonlóképpen, az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosa konfliktus-megelőző mandátumát arra is használta, hogy több tematikus ajánlásban foglalkozzon a kisebbségek részvételi, nyelvhasználati, stb. jogainak behatárolásával.<sup>13</sup> A monitoring eljárásban megfogalmazott ajánlások vagy az említett kommentárok és útmutatók azonban jogilag nem kötelezőek, és a hatásuk nagyban függ attól, mekkora jelentőséget tulajdonítanak nekik az államok. A Keretegyezmény vagy a Nyelvi Charta részes államainak gyakorlatát vizsgáló monitoring eljárásokban kiemelt szerepe van a politikai párbeszédnek, a kisebbségektől közvetlenül kapott információknak, az érintett kormánnyal való egyeztetésnek.<sup>14</sup> A nemzetközi szerződések betartásában az államok részéről eleve feltételezett jóhiszeműség mellett a kisebbségi jogok sokszor megengedő megfogalmazása miatt nagy jelentősége van annak, hogy az érintett állam részéről meglegyen a nyitottság és a jó szándék a kisebbségek helyzetének javítására.<sup>15</sup> Természetesen a nemzetközi vállalások betartásában súlya van annak, hogy milyen következményekkel kell számolnia egy kormánynak, ha ezt nem teszi, de összességében a kisebbségi jogi normák kisebbségek számára kedvező értelmezését a társadalmi-politikai kontextus befolyásolja.

## A kisebbségi jogi megközelítés leértékelődése

Az elmúlt évtizedek nemzetközi politikai változásai a kisebbségi jogok értelmezésére és alkalmazására is hatással voltak. Az államok prioritásai is változnak: az 1990-es évek etnikai konfliktusainak emléke elhalványult, ma, a hagyományos nemzeti vagy etnikai kisebbségek helyett az államok figyelme inkább a nemzetközi

<sup>12</sup> Lásd a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottság tematikus kommentárjait <https://www.coe.int/en/web/minorities/thematic-commentaries-of-the-advisory-committee>; a Nyelvi Charta Szakértői Bizottságának publikációit <https://www.coe.int/en/web/european-charter-regional-or-minority-languages/publications>. Utolsó letöltés: 2024. október 15.

<sup>13</sup> [www.osce.org/hnm](http://www.osce.org/hnm). Utolsó letöltés: 2024. október 15.

<sup>14</sup> Vö.: Malloy, Tove: *The Political Process of Monitoring the FCNM*. In: Malloy H., Tove – Caruso, Ugo (szerk.): *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, 2013. 141–166. és Szalayné Sándor Erzsébet: *A Kisebbségvédelmi keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén. Kisebbségi Szemle*, 2017/3. 42–55.

<sup>15</sup> Ez különösen igaz, a jogilag nem kötelező, például az EBESZ-ben elfogadott kisebbségi jogi dokumentumok értelmezésében. Vö.: Kemp, Walter A. (ed.): *Quiet Diplomacy in Action. The OSCE High Commissioner on National Minorities*. The Hague: OSCE HCNM, 1999. 26–46. és Bloed, Arie: *Az EBESZ és a nemzeti kisebbségek*. In: Bíró Anna-Mária (szerk.): *Kisebbségvédelem és a nemzetközi szervezetek*. Budapest: Teleki László Alapítvány, 2002. 130–139.

migráció hatására megjelenő „új” kisebbségek felé fordult. A közelmúlt politikai fejleményei Európában nem az államok közötti bizalmat és a kisebbségi jogi normák mögötti konszenzust erősítették. A 2000-es évektől az egyoldalú anyaállami kezdeményezések a biztonságpolitikai aggodalmakat növelték. 2001-ben, a határon túli magyar kisebbségek számára kedvezményeket adó magyar státusztörvény elfogadását követő vitákban ezeket az aggodalmakat még minden fél a nemzetközi jogi keretek között, a kisebbségi jogi standardok fényében igyekezett tisztázni.<sup>16</sup> De ez nem változtatott azon, hogy az anyaállamok szerepvállalását az érintettek, egyre inkább biztonságpolitikai kontextusban értelmezzék.<sup>17</sup> Döntő hatással volt erre Oroszország, amely nemcsak a szovjet utódállamokban élő orosz közösségek irányában kezdte el növelni befolyását, de háborús akcióit is a kisebbségeket fenyegető veszélyek elhárításával indokolta 2008-ban Georgiában éppúgy, mint 2014-ben vagy 2022-ben Ukrajnában. Ezzel párhuzamosan Koszovó függetlenné válása vagy a katalán és a skót függetlenségi népszavazások sok európai államban felerősítették a hagyományos kisebbségek lojalitásával szembeni gyanakvásokat.

A 2010-es évekre a kisebbségi jogok normatív megközelítésének jelentősége csökkent. Nemcsak az államok érdeklődése, felfogása változott: ma már nincs meg az a bizalom és törekvés sem az államok között, ami a kisebbségi jogok hatékonyabb nemzetközi jogi védelmét segítené.<sup>18</sup> Fel sem merült, hogy az utóbbó évtizedek tapasztalatai alapján például a Keretegyezményhez pontosabb kötelezettségeket tartalmazó kiegészítő jegyzőkönyvről kezdjenek tárgyalásokat a részes államok. Sőt a jelentős tévedés veszélye nélkül kijelenthető, hogy ma annak sem lenne reális esélye, hogy a Keretegyezményhez hasonló kisebbségi jogi szerződés szülessen.

De a meglévő nemzetközi jogi normák értelmezésében és alkalmazásában is figyelemre méltó változások következtek be. Az elmúlt évtizedben egyre látványosabb példák voltak arra, hogy egy-egy részes állam a szakértői ajánlásokat egymás után több monitoring ciklusban is figyelmen kívül hagyta, vagy korábbi vállalásai dacára szűkítette a kisebbségek jogait.<sup>19</sup>

<sup>16</sup> Halász Iván – Majtényi Balázs – Vizi Balázs: A New Regime of Minority Protection? Preferential Treatment of Kin-minorities under National and International Law, In: Kántor, Zoltán et al. (szerk.): *The Hungarian Status Law: Nation Building and/or Minority Protection*. Sapporo: Hokkaido University, 2004. 328–349.

<sup>17</sup> Vizi Balázs: Biztonságpolitikai érdekek és kisebbségvédelem a Nemzeti Kisebbségi Főbiztos bozeni ajánlásaiban. In: Szarka László et al. (szerk.) *Etnopolitikai modellek a gyakorlatban*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2009. 261–274.

<sup>18</sup> Jól érzékelteti ezt a helyzetet az a mély csend, amely az ENSZ kisebbségi jelentéstevőjének egy új, globális nemzetközi kisebbségi jogi szerződésre vonatkozó javaslatát Európában is fogadta. A/HRC/52/27 Annex. Proposal for a Draft Global Convention on the Rights of Minorities (2023)

<sup>19</sup> A Keretegyezménnyel kapcsolatban lásd Malloy, 2013., de a Nyelvi Charta esetében is érzékelhető ez a trend Kardos Gábor: Mérlegen a Nyelvi Charta. *Kisebbségi Szemle*, 2017/3. 33–41.

A nemzetközi hangulat változása, a politikai megfontolások előtérbe kerülése a kisebbségi jogok koherens nemzetközi jogi értelmezésére is hatással van. Aggályokat ébreszthet, hogy egyes országok gyakorlatát máshogy ítéli meg a Keretegyezmény Tanácsadó Bizottsága és a Nyelvi Charta Szakértői Bizottsága. A két szerződésnek más a felépítése, más a célja, de a nyelvi jogok területén összevethető, hogyan értékelik a részes állam gyakorlatát. Például Szlovákia esetében ugyanazt az időszakot lefedő monitoring ajánlásában a Szakértői Bizottság érdemben foglalkozott a kisebbségi nyelvek használatát korlátozó gyakorlatokkal, míg a Tanácsadó Bizottság ezeket figyelmen kívül hagyta.<sup>20</sup> Az is előfordul, hogy egy részes állam több monitoring ciklusban is kritizált gyakorlata egy idő után már nem jelenik meg a monitoring véleményben, anélkül, hogy az érintett állam azon érdemben változtatott volna.

Másfelől a jogfejlesztő jogértelmezés sem biztos, hogy a hatékonyabb jogalkalmazást segíti. Jó példa erre, hogy a Keretegyezmény nem véletlenül nem határozza meg a „nemzeti kisebbség” fogalmát, mert ebben nem volt esély konszenzusra a részes államok között. Az államok belső jogában nagyon eltérő definíciókat találunk, ami a ratifikációkor a szerződéshez fűzött nyilatkozatokban is tükröződik. Amikor a Tanácsadó Bizottság az új, bevándorló kisebbségekre is kiterjesztő értelmezést ad a Keretegyezmény személyi hatályának, akkor jó eséllyel túllép a részes államok eredeti szerződéses szándékán, és nem biztos, hogy az államoknak a Keretegyezmény iránti bizalmát erősíti.<sup>21</sup>

A kisebbségi jogokkal vagy egyes kisebbségekkel szembeni bizalmatlanság csak nőtt 2022 után. Bár a szerzett jogok védelme és a hátrányos megkülönböztetés tilalma itt is kellene, hogy érvényesüljön, a Velencei Bizottság az ukrán kisebbségi törvényről szóló véleményében az Ukrajnát ért orosz támadásra tekintettel, átmenetileg elfogadhatónak tartja az orosz nyelv használatának korlátozását.<sup>22</sup> Külső szemlélő számára az emberi jogi megközelítéssel az is nehezen összeegyeztethető például, hogy az Emberi Jogok Európai Bírósága gond nélkül elfogadta a lett kormányának az alkotmányos identitás megőrzésére vonatkozó érveit az orosz kisebbségi nyelvű oktatás teljes korlátozásának igazolására.<sup>23</sup> Lehet, hogy az álla-

<sup>20</sup> Fiala-Butora János: A Kisebbségvédelmi keretegyezmény és a Nyelvi charta végrehajtása – egységes standard vagy szétfejlődés? *Kisebbségi Szemle*, 2017/3. 57–69.

<sup>21</sup> Tóth Norbert: Fából vaskarika, avagy reflexiók a Kisebbségvédelmi keretegyezmény tanácsadó bizottságának ún. 4. tematikus kommentárjára vonatkozóan. *Kisebbségi Szemle*, 2017/3. 70–88.

<sup>22</sup> Venice Commission Ukraine Opinion on the Law on National Minorities, 12 June 2023. CDL-AD(2023)021, para. 41.

<sup>23</sup> Valiullina and others v. Latvia (Applications nos. 56928/19 and 2 others) 14 September 2023; Džibuti and others v. Latvia (Applications nos. 225/20 and 2 others) 16 November 2023. A két ítélet elemzését lásd: Ganty, Sarah – Kochenov, Dimitry V.: Hijacking Human Rights to Enable Punishment by Association Valiullina, Džibuti and Outlawing Minority Schooling in Latvia. *Strasbourg Observers*, 23 November 2023. <https://strasbourgobservers.com/2023/11/23/hijacking-human-rights-to-enable-punishment-by-association-valiullina-dzibuti-and-outlawing-minority-schooling-in-latvia/> Utolsó letöltés: 2024. október 15.

mok elkötelezettsége csökkent a kisebbségi jogok nemzetközi védelme iránt, de ez nem járhat azzal, hogy az emberi és kisebbségi jogok alkalmazását ellenőrző nemzetközi intézmények következetlenül változtassanak elvárásaikon.

## A kisebbségi jogi megközelítés esélyei

A tudományos diskurzusban ma nemcsak a kisebbségi jogok, de általában az emberi jogok nemzetközi védelmével kapcsolatban is komoly aggodalmak fogalmazódnak meg.<sup>24</sup> A nemzetközi kapcsolatokban egyre több állam, egyre nyíltabban a Nyugat dominanciájának részeként értékeli az emberi jogok számonkérését, és nem egyetemes normaként, hanem politikai eszközként tekint rá. Az emberi jogokkal foglalkozó szakértők közül sokan nem az emberi jogok tagadása, sokkal inkább azok figyelmen kívül hagyása miatt kongatják meg a vészharangot.<sup>25</sup> Európában ebbe a trendbe illeszkedik, hogy a migrációs kihívások, a biztonságpolitikai félelmek, a nemzetközi együttműködéssel szemben kritikus „szuverenista”, nacionalista politikai erők előretérése az emberi jogokon belül egyre inkább zárójelbe teszi a kisebbségi jogi kérdéseket nemzetközi szinten. Vajon a nemzetközi politikai hangulat változása és a meglévő nemzetközi kisebbségi jogi standardok hiányosságai azzal járnak, hogy a kisebbségi jogok normatív számonkérhetőségének ideje lejárt? Nem feltétlenül: önmagában az, hogy csökken a nemzetközi érdeklődés a kisebbségi jogok iránt, vagy hogy azok, az emberi jogok rendszerén belül is igen tágan értelmezhetők, és jelentős részben *soft-law* normákról van szó, nem változtat azon a tényen, hogy a kisebbségi jogokat ma sem lehet az államok kizárólagos belügyének tekinteni. A meglévő nemzetközi kisebbségi jogi normákat nem írták felül az államok. Igaz, hogy a Keretegyezményhez 2006 óta nem csatlakozott új állam, és a Nyelvi Charta 34 aláíró állama közül a legutolsó, huszonötödik ratifikációra 2010-ben került sor, ám egy állam sem lépett ki e két szerződésből (a háborús Orosz Föderáció kivételével<sup>26</sup>). A nemzetközi jogi keretek adottak, mégha a kisebbségi jogok értelmezése és érvényesítése mindig dinamikus politikai közegben zajlik is. Ebből a szempontból, ahogy az az anketon szereplő kötetek is igazolják reményeim szerint, az európai integráció és a bilaterális kapcsolatok szerepe is fontos.

A 2004-es és 2007-es EU-bővítés nem véletlenül keltette fel a kisebbségek helyzete iránt érdeklődők figyelmét, mivel úgy tűnt, az EU-csatlakozás tétje elég

<sup>24</sup> Pl. Posner, Eric A.: *The Twilight of Human Rights Law*. Oxford: Oxford University Press, 2014; Goodale, Mark (szerk.): *Human Rights at the Crossroads*. Oxford: Oxford University Press, 2013.

<sup>25</sup> Vö.: Hannum, Hurst: *Rescuing Human Rights. A Radically Moderate Approach*. Cambridge Cambridge University Press, 2019. 1–10.

<sup>26</sup> Oroszország, miután 2022-ben megszüntették tagságát az Európa Tanácsban, 2023 őszén kilépett a Keretegyezményből.

nagy ahhoz, hogy a tagjelölt államok – az amúgy jogilag nem kikényszeríthető – nemzetközi vállalásaikat komolyan vegyék, ha ez a csatlakozási tárgyalásokon is felmerül. A tudományos vizsgálódás szempontjából is izgalmas kérdés, hogyan használják és értelmezik az EU intézményei a nemzetközi kisebbségi jogi standardokat, illetve, hogy lehet-e bármilyen hatása a bővítésnek arra, hogy az uniós jogban is megjelenjen a kisebbségi jogok elismerése. Nem lehet tagadni, hogy a bővítés a tagjelölt államokban hozzájárult a Keretegyezmény és a Nyelvi Charta ratifikációjához. A másik oldalról pedig a közép- és kelet-európai államok csatlakozása hatással volt arra, hogy a Lisszaboni Szerződésben az Unió alapértékei között a „kisebbségekhez tartozó személyek jogait” is megemlítsék, és a tagállamok ezzel tompítsák a kettős mérce vádját. Az is látszik azonban, hogy szerződéses felhatalmazás híján az EU nem alkalmas a kisebbségi jogok normatív számonkérésére. Ahogy a Minority SafePack polgári kezdeményezés eddigi sorsából is kiderült, az EU nem lesz, de nem is lehet a kisebbségi jogok normatív védelmének élharcosa.<sup>27</sup> Az, hogy az uniós intézmények a tagállamokkal szemben akkor is „süketek és vakok”, amikor az érintett országban a csatlakozáshoz képest a kisebbségi jogok területén jelentős visszalépések történnek,<sup>28</sup> nem jelenti azt, hogy az EU bővítésében a nemzetközi kisebbségi jogi normáknak ne lenne továbbra is szerepe. A csatlakozási eljárás finomhangolása, a többlépcsős csatlakozási tárgyalások során a kisebbségi jogok védelmének kérdése a nyugat-balkáni bővítés folyamatában hangsúlyosabban jelent meg, mint korábban bármikor. Remélni lehet, hogy ez Ukrajna és Moldova esetében sem változik. Az uniós csatlakozás olyan szabályozott eljárás, ahol a kisebbségi jogok is elkerülhetetlenül normatív elvárásokként, értelmezésben jelennek meg. Ehhez pedig, vonatkozó uniós normák híján, csak a meglévő nemzetközi jogi standardok szolgálhatnak alapul.

Hasonlóképpen az államok kétoldalú kapcsolataiban is fontos szerepe lehet a kisebbségi jogok normatív megközelítésének. Az anyaállamok külhoni kisebbségeiknek nyújtott egyoldalú támogatásaival szembeni ellenérzések az érintett kisebbséggel szembeni bizalmatlanságot is erősíthetik a honos államban. A kisebbségek érdemi támogatásában elkerülhetetlen a két állam közötti együttműködés,

<sup>27</sup> Tárnok Balázs: Minority SafePack – A Milestone in EU Minority Policy. *Social Horizons – The Journal for Social Sciences*, Volume 3, Issue 5, 2023. 79–97.

<sup>28</sup> Amint azt a szlovákiai nyelvtörvény 2009-es módosítása, vagy mostanában Lettországbán az orosz nyelvű kisebbségi oktatás súlyos korlátozásának példája is mutatta. Vö.: Kardos Gábor – Majtényi Balázs – Vizi Balázs: A szlovákiai államnyelv-törvény módosításának nemzetközi jogi elemzése, 2010. <https://kisebbssegkutato.tk.hun-ren.hu/hirek/2012/01/a-szlovakiai-allamnyelv-torveny-modositanak-nemzetkozi> (Utolsó letöltés: 2024. október 15.) és Mítablinda, Gabriel: The limits of Russian minority rights in the Latvian education system. *Diritti Comparati*, 19 dicembre 2023. <https://www.diritticomparati.it/the-limits-of-russian-minority-rights-in-the-latvian-education-system/> (Utolsó letöltés: 2024. október 15.) Nagy Noémi: EU konform-e a lett oktatási nyelvi reform? – Megjegyzések a Borisz Cilevičs ügy margójára. *Kisebbségvédelem*, 2022/VI., 81–108.



és ebben a biztonságpolitikai felhangokat a nemzetközi jogi normák tompíthatják. A Magyarország és szomszédai között kötött alapszerződések és kisebbségvédelmi szerződések mára háttérbe szorultak, de valójában e szerződések kisebbségi jogi rendelkezései és a hivatkozott nemzetközi jogi okmányok adják meg azt a normatív keretet, amelyben Magyarország érvényesíteni tudja anyaállami felelősségét..

A kisebbségi jogok rugalmas kezelése egyre nagyobb teret nyer, de a normatív érveknek a változó nemzetközi körülmények között is változatlanul megvannak a nemzetközi jogi alapjai. A kisebbségek védelme iránt elkötelezettek számára pedig továbbra is csak ezek az érvek maradnak az államközpontú biztonságpolitikai érdekekkel szemben nemcsak a nemzetközi szervezetekben, de az európai integrációban és a bilaterális kapcsolatokban is.