

DOBOS BALÁZS*

A kisebbségi jogok cserbenhagyása?

Agarin, Timofey – Cordell, Karl: *Minority Rights and Minority Protection in Europe*. London – New York, Rowman & Littlefield, 2016, 205 oldal.

A kelet-közép-európai kisebbségpolitikák, etnopolitikai modellek összetett vonásait tanulmányozók számára korántsem ismeretlen a téma különböző aspektusainak az elmúlt bő két évtizedben számos monográfiát, tanulmánykötetet és tanulmányt szentelő egyesült királyságbeli szerzőpáros. Karl Cordell a Plymouth-i Egyetem politológia professzora, az Association for the Study of Nationalities (ASN) által is kiadott, rangos *Ethnopolitics* folyóirat egyik szerkesztője, Timofey Agarin pedig a belfasti Queen's Egyetem oktatója, az egyetem etnikai konfliktusokat kutató központjának, valamint az International Political Science Association (IPSA) Politika és Etnicitás kutatási bizottságának a vezetője. A rendkívül szerteágazó téma egyes főbb részleteit, így az államszocialista örökség, a határon átnyúló anyaországi politikák és a kettős állampolgárság kérdését, vagy a romák térségbeli helyzetét korábban már önálló köteteikben dolgozták fel. Jelen összefoglaló munka az ezeken a területeken felgyülemlett érveiknek, állításaiknak mintegy szintézisét kínálja, elméleti szempontból jól megtámogatva és empirikus adatokkal, esettanulmányokkal kellően alátámasztva, annak érdekében, hogy átfogó képet, értelmezést nyújtson a térség etnikai sokszínűségének politikai és intézményi kezeléséről napjainkban. A címmel ellentétben tehát a kötet jobbára a poszt-kommunista Kelet-Közép- és Délkelet-Európára, pontosabban az Európai Unió térségbeli új tagállamaira, valamint kisebb részben tagjelöltjeire fókuszál, kellő hang-

* A szerző az MTA TK Kisebbségkutató Intézet tudományos munkatársa.
E-mail: dobos.balazs@tk.mta.hu

súllyal ugyanakkor a szerepükre, hatásukra a kibővült Unióban, és nem kerülve meg a szükséges nyugat-európai párhuzamokat, összefüggéseket sem.

A szakirodalomban széles körű egyetértés mutatkozik abban a tekintetben, hogy a csatlakozási folyamat során a teljesítendő politikai feltételek egyesítése az EU által kínált, különböző politikai és gazdasági ösztönzőkkel az eddigi leghatékonyabb és komolyabb előzmények nélküli megközelítésnek bizonyult az érintett új demokráciák fejlesztésében.¹ Az uniós bővítés óta eltelt időben azonban – főként a 2008-as gazdasági válság, az eurózóna válsága, a 2015-ös menekültválság, és utóbb a Brexit által félmjelzett jelenlegi „szolidaritási válság” tükrében –, számos kelet-közép-európai kormányzati intézkedés és politikai folyamat, így a 2010 utáni magyar kormány egyes lépései is, többek számára olyan figyelmeztető jelek voltak, amelyek arra engedtek következtetni, hogy több új tagállam esetében valószínűleg egyfajta visszaesés, visszacsúszás (*backsliding*) figyelhető meg a demokrácia szintjében. A jelenséget van, aki egyfajta „csatlakozás utáni válságként”², más akár „illiberális konszolidációként”³ értelmezi. A kétségek már röviddel a csatlakozást követően kezdtek megfogalmazódni arra vonatkozóan, hogy vajon mennyire váltak a demokratikus normák a térségben széles körben elfogadottá és bevetté, különösen akkor, amikor az EU tagság korábbi hathatós perspektívája már adott⁴, ugyanakkor az alkalmazkodási költségek és döntéseket akadályozó vétójátékosok hatása egyre jelentősebbé váltak.

¹ Pop-Eleches, Grigore: Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration: Democratic Conditionality after Communism. In: *East European Politics and Societies*. 2007, 1 (21). 142–161.

² Ágh Attila: Post-Accession Crisis in the New Member States: Progressing or Backsliding in the EU? In: *Studies of Transition States and Societies*. 2010, 1 (2). 74–95.

³ Dawson, James – Hanley, Seán: What’s Wrong with East-Central Europe? The Fading Mirage of the “Liberal Consensus”. In: *Journal of Democracy*. 2016, 1 (27). 20–34.

⁴ Mayrgündter, Tanja: The Implementation of the ECRML in Slovakia under Construction: Structural Preconditions, External influence and Internal Obstacles. In: *Perspectives on European Politics and Society*. 2012, 4 (13). 480–496. Pop-Eleches, Grigore: Between Historical Legacies and the Promise of Western Integration, i. m. 150. Schulze, Jennie L.: Estonia caught between East and West: EU conditionality, Russia’s activism and minority integration. In: *Nationalities Papers*. 2010, 3 (38). 361–392.

Ennek következtében a kérdéssel foglalkozó szakirodalomban különös hangsúllyal szerepel a csatlakozás utáni megfelelés és teljesítés kérdésének vizsgálata az új tagok esetében, tekintetbe véve egyúttal az EU szankcionálási mechanizmusainak relatíve gyenge és korlátozott jellegét is. Mások ezzel szemben kevésbé értenek egyet egy akár általános térségbeli demokratikus visszacsúszás hipotézisével, csupán a reformok lelassulására figyelnek fel, mert vagy nem találtak a feltevést megerősítő empirikus adatokat, kimutatva például azt, hogy az érintett tagjelöltek már a csatlakozási folyamat során sem teljesítettek túl jól⁵, vagy épp ellenkezőleg, úgy tartják, hogy a csatlakozási feltételek teljesítése valójában erősebb volt a feltételezetténél.⁶ Végül, az „Euro-kényszerzubbony” elmélet jóval optimistább álláspontot képvisel a csatlakozás hosszú távú és pozitív hatásait illetően arra alapozva, hogy az EU nem csupán aktívan támogatja a demokratikus normák átvételét az új tagállamok esetében, hanem mindig is azon politikai erőket részesíti előnyben, amelyek erős elkötelezettséget mutatnak a demokratikus értékek irányában. Az elképzelés hívei azzal is érvelnek, hogy még bizonyos populista és kevésbé elkötelezett tagállami szereplők is kénytelenek alkalmazkodni az EU-s szabályokhoz, és használni az uniós nyelvezetet.

Kérdéses mindazonáltal, hogy a különböző elméleti megközelítésekhez illeszkedően, egy olyan speciális, viszonylag jól körülhatárolható szakpolitikai területen is, mint a kisebbségvédelem és kisebbségi jogok, azonosítható-e, és ha igen, mennyiben, egyfajta visszaesés, miként lehet összevetni az érintett tagállamok csatlakozás előtti és utáni politikáit. Tekintetbe véve egyúttal azt is, hogy a kisebbségvédelem terén, ahol az EU-nak nagyban hiányoznak a kompetenciái és ebből adódóan világos feltételei sem igen voltak a csatlakozni kívánni szándékozók számára, a folyamat az antidiszkriminációs szabályozás kivételével relatíve kevés konkrét döntést, jogszabályi változást eredményezett, ami még inkább meg-

⁵ Levitz, Philip – Pop-Eleches, Grigore: Why No Backsliding? The European Union's Impact on Democracy and Governance Before and After Accession. In: *Comparative Political Studies*. 2010, 4 (43). 457–485.

⁶ Sedelmeier, Ulrich: After conditionality: Post-accession compliance with EU law in East Central Europe. In: *Journal of European Public Policy*. 2008, 6 (15). 806–825.

nehezíti a csatlakozás hatásának értékelését.⁷ A kérdéssel foglalkozók ugyanakkor viszonylag hamar eloszlatták a kezdeti, esetleges túlzottan optimista várakozásokat arra nézve, hogy a csatlakozás milyen mélységben és alapossággal fogja átalakítani a térség kisebbségpolitikáit.⁸ Ehelyett többen amellett érvelnek, hogy a feltételrendszer valójában a diszkurzív környezet formálását és fejlesztését célozta, elindítva ezzel egy olyan dinamikus folyamatot, amelynek keretében a különböző szereplők, és mindenekelőtt maguk a kisebbségi közösségek hatékonyan bekapcsolódhatnak a döntéshozatali folyamatokba.

A tárgyalt kötet szerzői amellett érvelnek, hogy sem az 1990-es évek tanulási folyamatához kapcsolódó nyugati követelmények, – amelyek a Nyugatnak a történeti félelmei, az akkori keserű tapasztalatai, a Kelet nem egyszer való félreértése, illetve a Kelet „visszatérés Európába” gondolata vezéreltek, – sem pedig az euroatlanti integrációs szervezetek, különösen az EU csatlakozási feltételrendszere nem változtatták meg a sokszínűséghez, a mássághoz való térségbeli hozzáállást sem a politikai elitek, sem a szélesebb közvélemény körében úgy, ahogy azt az 1990-es években Nyugaton várták. Mi több, annak ellenére, hogy az elitek retorikájukban inkább elkötelezettekkel váltak a változások mellett, mivel komoly hatásuk van az európai kisebbségi jogrendszer működésére, a kisebbségvédelem tényleges gyakorlata napjainkban már nem az elvárt utat követi; se nem igazságos, se nem méltányos bizonyos kisebbségi közösségekkel szemben. A térségbeli elitek idővel újraértelmezték ugyanis, és hazailag a lehető legelfogadhatóbb módon alkalmazzák azt. Az így kialakult helyzet álláspontjuk szerint megkérdőjelezheti akár azt a korábbi, széles körben osztott nézetet is, hogy a kisebbségi jogok biztosítása lehet az egyedüli járható útja az etnikai természetű feszültségek és konfliktusok megelőzésének és hatékony kezelésének. Fő kérdésük tehát, hogy milyen strukturális feltételek eredményezték ezt a változást. Míg a releváns szakirodalomban a külső szereplőkön, azok hatásán, és végső soron a változásokon van a hangsúly, a háromszintű – szupranacionális, az európai normákra és intézmények-

⁷ Grabbe, Heather: European Union Conditionality and the Acquis Communautaire. In: *International Political Science Review*. 2002, 3 (23). 249–268.

⁸ Például Rechel, Bernd: What Has Limited the EU's Impact on Minority Rights in Accession Countries? In: *East European Politics and Societies*. 2008, 1 (22). 171–191.

re, a tagállami és az az alatti szintre fókuszáló –, a történeti institucionalizmussal rokon, összehasonlító elemzésükben a szerzők arra a következtetésre jutnak, hogy a nemzeti szintű intézmények, azok dinamikája valójában a legfőbb akadályai a kívánt változásoknak, és figyelmüket inkább arra fordítják, ami ténylegesen kevésbé változott a térségben.

Kétségtelen, hogy tanulmányok sora mutatta már ki, hogy a külső hatásokhoz képest a végeredményekre nézve a belső politikai konszolidációk és nyomások jóval befolyásosabb tényezők voltak.⁹ Jelen kötet szerzői a mondanivalójukat viszont gondosan és meggyőzően felépítve mutatják ki, hogy miközben az új tagállamok szavakban magasztalják a normák összességéből létrejövő európai kisebbségi jogi rendszert¹⁰, „megtanulták beszélni a nyelvet”, de a normák átvételekor már valójában ellenállóan, szelektíven építenek ki garanciákat arra vonatkozóan, hogy a normák a gyakorlatban ténylegesen működhessenek is.

A nemzetközi rendszer kívülről befolyásolja az állami szereplők választását, de ők is jelentős hatással vannak az előbbire, és mindkét folyamat a politikai intézmények közvetítésével zajlik. Az intézmények érvelésük szerint olyan lehetőség-struktúrák, strukturális feltételek és erőforrások is egyben, amelyek nagyban behatárolják a szereplők választását, befolyásolják a lehetséges választások percepcióját: a szereplők ezen a szinten alaposan mérlegelni kényszerülnek, hogy miként lehet a szakpolitikai változásokat átültetni és azokat hatékonyan kommunikálni. Ilyenformában az intézmények egyfajta „zárakként” funkcionálnak, lelassítják a normák megvalósítását, valamint tompítják vagy akár el is zárják a kívülről érkező és a kifelé irányuló hatásokat, jelzéseket. Az államszocialista rendszerek bukásával az érintett országok mind államépítésbe és intézményi konszolidációba fogtak, amelyet a külső nyomások (megfelelés) és a szabályok elsajátítása (szocializáció) is kellően ösztönöztek. A szerzők meggyőzően érvelnek amellett, hogy mind az EU, mind a NATO jelentősen támogatta az államépítést, az intézményi kapacitások

⁹ Sasse, Gwendolyn: *EU Conditionality and Minority Rights: Translating the Copenhagen Criterion into Policy*. Florence, European University Institute, Working Paper RSCAS, 2005, 16.

¹⁰ Galbreath, David – McEvoy, Joanne: European Organizations and Minority Rights in Europe: On Transforming the Securitization Dynamic. In: *Security Dialogue*. 2012, 3 (43). 267–284.

bővítését. Ráadásul ezek inkább voltak elsődleges politikai célok az integrációs folyamatban, mint a kisebbségvédelem konfliktusoktól terhes, vitás ügye, hiszen szem előtt kellett tartani az EU leendő kibővült kormányzati rendszerének stabilitását, fenntarthatóságát. Az integrációs szervezetek ezzel ténylegesen elfogadták azt a történetileg kialakult helyzetet, hogy az érintett államok és intézményeik a kommunista rendszerek hagyatékaként szinte kizárólagosan a többségi, államalkotó nemzetek tulajdonaivá váltak¹¹, amelyek alig viselnek felelősséget az adott államban élő kisebbségi közösségekkel szemben. Az Agarin-Regelmann szerzőpáros például az észtországi és szlovákiai összehasonlító tanulmányukban a csatlakozás előtti és utáni politikai kontinuitás magas szintjét mutatták ki a két vizsgált országban, rámutatva, hogy az EU tagság egy lépés volt egy jóval burkoltabb és szövevényesebb cél elérésében.¹²

Az etnikai többség számára kialakított intézmények politikai folyamatai így formájukban alapvetően nemzetiék maradtak, megtöltve ugyanakkor némi európai tartalommal. Az érintett államok komoly erőfeszítéseket tesznek az ezekkel szembeni esetleges kisebbségi politikai mobilizációk semlegesítésére és hatásának csökkentésére, és mindezek érdekében leginkább az egyéni jogokat preferálják. A kisebbségi érdekérvényesítés lehetőségei és keretei így meglehetősen korlátozottak a térségben, olyannyira, hogy a többség esetében etnikai jellegű mobilizáció már aligha érhető tetten, hiszen pozícióját már korábban bebetonozták és továbbra is védik az intézmények. A tágabb európai kisebbségi jogi normarendszer pedig tulajdonképpen ezen tagállami szereplők együttműködésén alapul, álláspontjuk szerint a nemzeti szinteknek továbbra is elegendő befolyásuk van az uniós keretekre, amely magyarázza a nemzetközi változásokat vagy azok hiányát a retorikában és a normákban egyaránt.

A nemzetállami modell továbbélésének egyik kulcsfontosságú jele, hogy a különböző kisebbségi csoportok elismerési törekvései ellenére még uniós keretek között sem született mindezidáig egyetértés a kisebbség fogalmáról, amelynek hatására különbözőképpen

¹¹ L. erről bővebben Cordell, Karl – Agarin, Timofey – Osipov, Alexander (eds.): *Institutional Legacies of Communism: Change and Continuities in Minority Protection*. Abingdon – New York, Routledge, 2013.

¹² Agarin, Timofey - Regelmann, Ada-Charlotte: Which is the Only Game in Town? Minority Rights Issues in Estonia and Slovakia During and After EU Accession. In: *Perspectives on European Politics and Society*. 2012, 4 (13). 447.

kezelik a honos és migráns, a nemzeti és etnikai kisebbségeket, és számukra eltérő integrációs politikák fogalmazódnak meg. Mindez a szerzők szerint megkérdőjelezi az EU liberális és demokratikus alapelveit, az uniós állampolgárok kollektív jogait, és az uniós intézmények feltételezett semlegességét is. Egy önálló fejezetben érvelnek amellett, hogy az EU-nak az egyén jogain és az antidiszkrimináción alapuló szabályai sok tekintetben inkább hátrányos helyzetbe hozzák bizonyos kisebbségi közösségek tagjait, lecsökkentve mindenekelőtt a kulcsfontosságú tagállami intézmények felelősségét az irányukba. A képviselt elv, az identitás egyéni szabad, minden befolyástól és hátrányos következményektől mentes megválasztása és lehetséges megőrzése kevésbé veszi figyelembe ugyanis azt a körülményt, hogy ez sok esetben az elérhető strukturális erőforrások és akadályok függvénye is, amelyekkel a kisebbségi csoportok tagjainak naponta kell szembesülniük a nekik otthont adó nemzetállamokban. Nap mint nap megélni kényszerülnek, hogy eleve a többség szabályaihoz kell alkalmazkodniuk.

Az elméleti és a nemzetközi fejezeteket követően a szerzők a fenti állításait három igencsak releváns, és magyar szempontból is különös fontosságú gyakorlati területen és közösség esetében támasztják alá. Az 5. fejezet elsőként arra a választ keresi, hogy a nemzetállamok és az európai kisebbségi jogrendszer eme sajátos összjátékában mi a helyzet az anyaország nélküli kisebbségekkel, legfőképp a térség legnépesebb kisebbségi népcsoportjával, a romákkal, akik továbbra is a politikai, illetve társadalmi-gazdasági kizárás nagyfokú elszenvedői.¹³ Az állami intézményekhez való rendkívül korlátozott hozzáférés mintegy szükségszerűen terelte a kérdést az európai szintek felé, megerősítve nemzeti szinteken azokat az előítéleteket, hogy a romák mintha egyfajta „kívülállók” lennének az érintett országokban. A nemzetközi szint pedig univerzális, összeurópai megközelítést alkalmazva, az érintett népesség sajátosságait, tagoltságát kevésbé figyelembe véve a befogadásra, társadalmi-gazdasági integrációra és nem utolsósorban az egyén-központú antidiszkriminációra helyezte a hangsúlyt. A szerzők megállapítják, hogy az integrációs stratégiák megfogalmazásával a felelősség ismét visszakerült a tagállamokhoz, amelynek eredményeképpen komoly

¹³ Bővebben Agarín, Timofey (ed.): *When Stereotype Meets Prejudice: Antiziganism in European Societies*. Stuttgart, Ibidem-Verlag, 2014.

előrehaladást alig felmutató, alacsony prioritású, formális és gyenge minőségű politikák születtek ezen a téren, miközben a tagállamokban mind inkább növekszik az igény a romák részéről legalább az alsóbb, helyi és regionális döntéshozatalhoz való kellő hozzáféréshez és képviselőik intézményesítéséhez.

A 6. fejezet a határon átnyúló anyaországi politikák kérdéskörét járja körül, amelynek terén megkülönbözteti a határon túli nemzettagokra, történeti kisebbségekre kiterjesztett állampolgárságot¹⁴, és a határon átnyúló, az identitás őrzését segítő kulturális politikákat. A szerzők úgy tartják, hogy a többségi nemzet pozícióit intézményesítő nemzetállamokban, élve az integráció kínálta lehetőségekkel, az érintett kisebbségi csoportok a kulturális, nyelvi és növekvő társadalmi és politikai érdekeik védelme érdekében mind inkább az anyaországokhoz fordulnak, amelynek egyfelől komoly hatása van az államközi és jószomszédi kapcsolatokra. Másrészt az állami szinten definiált állampolgárság is erősíti az állam többségi tulajdonának képzetét, és a határon túl élő kisebbségek számára egyfajta belső homogenitást sugall.

A 7. fejezet szintén aktuális kérdést, az EU-n belüli, az uniós állampolgárok belső migrációját veszi górcső alá, amelynek terén az új tagállamok jelentős kibocsátókká váltak, komoly vitákat kiváltva a célországokként szereplő régi tagállamokban is mindenekelőtt a közszolgáltatásokhoz való hozzáférést illetően. A jövőben várhatóan nőni fog a tanulási/munkavállalási célokból kint tartózkodók száma, a kettős állampolgárok és a vegyes házasságokból születettek száma, amely komoly kihívást intéz a nemzetállami modell további fenntarthatósága számára. A számos kérdést felvető kérdéskör a szerzők számára elsődlegesen azt jelenti, hogy több esetben az odahaza marginalizált kisebbségi közösségek tagjai kényszerülnek vagy döntenek a költözés mellett, hogy a célországban, amint látható volt például a romák esetében Franciaországban vagy Olaszországban, az újabb formájú kizárással és peremléttel szembesüljenek. A kérdés felveti, megkérdőjelezi az uniós elkötelezettséget az állampolgárok egyenlőségéről is. Az érintett migráns közösségek védelmét csökkentő továbbá a jelzett antidiszkriminációs megközelítés, különösen

¹⁴ L. bővebben Agarín, Timofey – Karolewski, Ireneusz Paweł (eds.): *Extraterritorial Citizenship in Postcommunist Europe*. London – New York, Rowman & Littlefield, 2015.

azokban az esetekben, amikor ők egyidőben akár több különböző (nyelvi, etnikai, vallási) kisebbséghez is tartoznak az új helyükön.

Az EU-ba befelé irányuló vándorlást, és különösen a 2015-ös migrációs válságot a kötet csupán a zárszavában tudja érinteni, de a menekülthullámra adott térségbeli reakciók – szemben az elsődlegesen fogadó Görögországgal és Olaszországgal – csak alátámasztják a szerzők számára a korábbi fejezetekben mondottakat. Rámutatnak ugyanakkor, hogy ezek a reakciók korántsem egyediek és nem csak a poszt-kommunista Európára jellemzőek, hiszen bevándorlás-ellenes, radikális jobboldali és populista erők máshol is jelentős mértékben megtalálhatók. Továbbá, ahogy érvelnek, kerítések nem csupán a magyar-szerb határon, hanem Calaisban és Spanyolország afrikai szegleteiben is épültek ugyanazon célzattal. Óvnak tehát attól, hogy Nyugat- és Kelet-Európa között egyfajta „civilizációk összeapásáról” vagy a Kelet sajátos „orientalizációjáról” beszéljenek egyes nyugati megfigyelők. Ami unikálissá teszi számukra a térséget ugyanakkor, az a megfigyelhető széles körű konszenzus arról, hogy a ki- és bevándorlásnak milyen romboló hatása van, amely mutatja, hogy milyen kevésbé változtak az attitűdök bármifajta mássághoz, sokszínűséghez, és milyen nehéz összeegyeztetni a térségben továbbélő, domináns nemzetállami modellt és gondolkodást a sokféleséget és mind szorosabb együttműködést kilátásba helyező uniós diskurzussal.