

TÓTH JUDIT*

Az elvesztett illúziók nyomában

Vizi Balázs: *Európai kaleidoszkóp. Az Európai Unió és a kisebbségek*. [Budapest:] L'Harmattan Kiadó, 2013. 187 oldal.
(Föld-rész könyvek)

Vizi Balázs két önálló monográfiát írt eddig, egyet magyarul, egyet pedig angolul.¹ A szerzőt láthatóan mindkét kötet írásakor ugyanaz foglalkoztatta, ezért akarta a nemzetközi érdeklődőkkel is megosztani meglátásait, amelyeket a mából visszatekintve ekként összegezhettek: az európai integráció több évtized alatt sem jogi kényszerrel, sem társadalmpolitikai eszközökkel nem tudott érdemben jobb világot teremteni a nemzetiségeknek. A tagjelölt államok nem akartak igazi kisebbségi jogi politikát csinálni, az EU pedig nem tudott, mivel nincsen erre hatásköre.

Már a bővítés előtt is vita bontakozott ki arról, vajon a kisebbségi jogi politikák alkalmazhatóak-e a kelet-közép-európai régióban, azaz exportálható-e a liberális pluralizmus. A nyugati politikaelmélet úgy vélte, hogy a régió sajátos történelmi múltja miatt az etnikai kapcsolatokkal összefüggő tapasztalatok nagyon különböznek sok nyugati országéitól. Ám mind normatív okokból (etnokulturálisan igazságos társadalmak létrehozása), mind pragmatikus megfontolásokból (békés etnikai kapcsolatok elérése) megfelelő lehetne, ha úgy tekintünk rá, hogy a kisebbségjogi politikák keletre való áthelyezése a nemzetépítés során felmerült tényleges vagy vélt igazságtalanságokra adott legitim válasz. Az ellenvéleményen lévők például azzal érveltek, hogy a kisebbségi jogok politikájának bevezetése térségünkben – vagyis egy olyan területen, ahol számos erőszakos etnikai sérelmet okoztak már – támogatná az önző, etnikailag szervezett politikai közösségek fejlődését.² A kortársak vitájába Vizi Balázs úgy szólt bele, hogy elemezte az integrációs felkészülés dokumentumait, a csatlakozási követelményeket (Koppenhágai

* A szerző jogász, az SZTE docense. E-mail: skula@juris.u-szeged.hu

¹ Vizi Balázs: *Hungarian Minority Policies and European Union Membership: An Interpretation of Minority Protection Conditionality in EU Enlargement*. Leuven: Katholieke Universiteit, 2006. 226.

² Vermeersch, Peter: *EU Enlargement and Minority Rights Policies in Central Europe: Explaining Policy Shifts in the Czech Republic, Hungary and Poland*. University of Leuven (KU Leuven): *Journal on Ethnopolitics and Minority Issues in Europe*, 2003/1. file:///C:/Users/h2404/Downloads/Focus1-2003_Vermeersch.pdf (Utolsó letöltés: 2024. augusztus 1.)

kritériumok, 1993), amelyekben nemcsak általában szerepelt az emberi jogok érvényesítése, de kiemelten a kisebbségek jogainak védelme is. Ezeknek a csatlakozás előtti és a csatlakozást követő évtizedben való normatív teljesülését vizsgálta meg, majd ebből vont le következtetéseket. Például azt, hogy 2004 előtt az Európai Bizottság talán azért nem vette észre a romák, oroszok, törökök, magyarok vagy pomákok helyzetének sérülékenységét, nehogy valaki megkérdezze, mennyivel intézményesebb a baszkok, provanszálók, bretonok vagy katalánok jogvédelme.³ Ha pedig megfelelünk a klubba történő felvétel követelményeinek, akkor már nem kell a későbbiekben ellenőrizni a nemzeti és etnikai kisebbségek identitását védelmező jogokat és politikákat.

A kötetben hat témában írt tanulmányok olvashatók, amelyek közös eleme az identitásviták változása a demokratikus átmenet időszakában és az azt követő válságok idején. A 185 oldalt kitevő hat témakör a következő: az EU és a kisebbségi jogok, a nyelvpolitika, a keleti bővítés, a romák helyzete, a magyar diaszpórapolitika, valamint a regionális etnikai mozgalmak/pártok tapasztalatai.

A kötet egyik tanulsága, hogy az Európai Unióban csak más szakpolitikákba csomagolva, indirekt módon létezik és fejlődik a kisebbségpolitika, továbbá annak jogi eszközrendszere. Ezt a kötetre hivatkozó hazai szerzők sokasága lényegében elfogadta.

– Ilyen fontos burkolóanyag a bővítéspolitika,⁴ amely tehát érdemi elmozdulást tud elérni a jelölt országban a közállapotok és főleg a szabályozás terén a nemzeti-etnikai csoportokhoz tartozók érdekében. Ez egyben az uniós külpolitika egyik látványos területévé is vált, bár a kifáradás miatt pár éve pihentetik.

– A nyelvpolitika azzal, hogy statuálja nem csak az uniós hivatalos és munkanyelveket, hanem elismeri a regionális nyelveket, a nyelvi jogokat,⁵ és azok gyakorlásához különböző intézményeket is teremt, felerősíti az Európa Tanács Nyelvi Kartájában⁶ szereplő sokrétű nyelvi infrastruktúra jelentőségét. Ez ugyanakkor a belső és külső migráció irányát, a migránsok beilleszkedését is befolyásolja.

– A társadalmi befogadás, az inklúzió és az egyenlőségi politika érdemi kérdése a történetileg jelentős hátránnyal küszködő, szegregált kisebbségi csoportok

³ Ádám Báborka: Kettős mérce? Az Európai Bizottság és a kisebbségek. *Korunk*, 2022/6. 10–19.

⁴ Tóth Norbert: Horvátország EU-csatlakozási folyamatának hatása az állam kisebbségvédelmi tárgyú joganyagának fejlődésére – különös tekintettel a hatékony közéleti részvételhez való jog kérdésére. *Kisebbségi Szemle*, 2016/1. 75–87.

⁵ Andrassy György: A magyar nyelv és a magyar nyelvű közösség jogi helyzete. In: Tolcsvai Nagy Gábor (szerk.): *A magyar nyelv jelene és jövője*. Budapest: Gondolat Kiadó, 2017. 64–90.

⁶ Mikó Melinda: Franciaország és a Regionális Nyelvek Európai Kartájának ratifikációja, avagy az európai értékek és a nyelvpolitika. In: Bene Adrián – Szabó, Rafael Ákos (szerk.): *Recontres conflits: Nouvelles perspectives en études romanes*. Pécs: Pécsi Tudományegyetem Bölcsész- és Társadalomtudományi Kar Romanisztika Intézet Francia Tanszék, 2016. 177–186.

helyzetének javítása,⁷ még tágabban az antidiszkriminációs,⁸ valamint az egyenlő bánásmódhoz tartozó megerősítő intézkedések hatékonyságának a növelése.

– A pártok szabad alapításának és működésének haszonélvezői az etnikai pártok, noha kevesen vannak. Ugyanakkor a pártok szabad politizálása (és az érdeklődés elmúlása miatt elhaló szerveződés esélye) is hozzájárul a kisebbségek reprezentációjához, közösségfejlesztéséhez és autonómiatörekvéseik kifejezéséhez.⁹

– Az európai állampolgársági jogállásnak¹⁰ elengedhetetlen része az alapjogok védelme, amelyben a négy szabadságjogból a szabad mozgás jogát ösztönözheti az, ha a sokszínűséget, benne a kulturális közösségek, diaszpórák, új kisebbségek hagyományait tiszteletben tartják az oktatásban, a médiában és a közéletben.¹¹

– Végül a migrációs politika keretében nemcsak a fent felsorolt szakpolitikákat lehet felerősíteni, hanem persze a kisebbségpolitikát is.¹²

Ez a többszörös csomagolás ugyanakkor rejtve hagyja a választ arra a kérdésre, hogy a kisebbségi politika felvállalása az európai integráció szélesítését vagy mélyítését szolgálja-e, és vajon miként segíti elő, vagy Vizi Balázs szavával élve, csak az uniós „retorikai legitimitást” teszi-e nyilvánvalóvá.

Elvesztett illúzióink közé tartozik, hogy valaha úgy gondoltuk: amint egy ország, netán egy egész régió belép az EU-ba, akkor automatikusan

– a társadalom és annak addig kirekesztett csoportjai, kisebbségei is integrálódnak;

– a jogállami intézmények létrehozása visszafordíthatatlan, és azok a demokráciát megerősítik a kisebbségi közösségekben is;

– a nacionalizmusok jelentősége csökkenni fog az emberi jogok és az európai polgárság értékei révén, a globalizáció közepette, és ez átformálja a nemzet, az állam és az állampolgárság fogalmát is;

⁷ Pap András László: Racial, Ethnic or National Minority? Legal Discourses and Policy Framework on the Roma – In Hungary and Beyond. *Social Inclusion*, 2015/5. 32–47.

⁸ Zalahegyi Zoltán: Rövid általános áttekintés a diszkrimináció jogáról Európában. *Külgügyi Műhely*, 2019/1. 64–80.

⁹ Korhecz Tamás: A nemzetiségi autonómia fogalmáról és nemzetközi jogi alapjairól. *Létiünk*, 2017/2. 35–51.

¹⁰ Benda Vivien – Wágner Tamás Zoltán – Dabis Attila: A közvetlen demokrácia európai útjai, különös tekintettel az európai polgári kezdeményezésre. *Kisebbségvédelem*, 2019/1. 69–94.

¹¹ Szalayné Sándor Erzsébet: A nemzeti kisebbségek jogainak védelme – mint a nemzetközi együttműködés körébe tartozó emberi jogok védelmének szerves része. In: Béli Gábor – Kis Kelemen Bence – Mohay Ágoston – Szalayné Sándor Erzsébet (szerk.): *Emlékkötet Herczeg Géza születésének 90. évfordulója alkalmából*. Pécs: Publikon Kiadó, 2018. 165–174.

¹² M. Balázs Ágnes: A nemzetiségek jogai (kisebbségi jogok). In: Bódi Stefánia – Schweitzer Gábor (szerk.): *Alapjogok: Az emberi jogok alkotmányos védelme Magyarországon*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2021. 417–434. (Közreadó: a Nemzeti Közszerzői Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kara)

– a hatalommegosztás következetesen a decentralizáció felé halad, és a helyi/regionális etnikai közösségek autonómiája erősödni fog a többszintű kormányzásnak és a szubsidiaritásnak is köszönhetően;

– az Európa Tanács, az EBESZ és az ENSZ kisebbségvédelmi normáit átültetik a gyakorlatba, amiben a rendszeres ellenőrzés, nyomon követés (UN Periodical Report, FRA, EBESZ Kisebbségi jogi biztosa, ODIHR keretében) csak korrekciós szerepet tölt be, hiszen a kisebbségi emancipációt és az aktív részvételt a jogi és politikai környezet garantálja.¹³

Vizi Balázs leszámol ezekkel az illúziókkal. Abban segít, hogy differenciáltan viszonyuljunk az európai kisebbségvédelemhez, legyenek reális elvárásaink. Számos történetet hoz példaként arra, hogy nincs társadalmi és jogi ügyekben magától működő biztosíték, lásd a Skót Nemzeti Párt felemelkedését és bukducslását, a baszkok és katalánok alkotmányos státuszát, az ír nyelv hivatalos nyelvvé válását az EU-ban 2007-től, vagy a romák érdemben alig javuló helyzetét a tagállamokban. Alapos elemzéseiből kiderül, hogy az Unió a bővítési folyamatban meglehetősen következetlenül járt el, és ez az egyenetlen értékelés, hiányos informálódás¹⁴ mára bizonyos magyarázatul szolgál arra, hogy például a romák szegregációját illetően miért hatástalan a szankcionálás, vagy miért nem üldözik a gyűlölet-bűncselekményeket a régiókban. És mert úgy tűnik, hogy a Bizottság a csatlakozási felkészülésben alábecsüli a nem jogi eszközök, például a jogtudatosság, a kisebbségi autonómiaképesség, a közösségépítés vagy a szóbeli mérgek szerepét. A sokszínű és nyitott társadalom mára egyre távolabb van,¹⁵ nem általános trend a regionalizáció,¹⁶ a demokrácia erősödése és a diaszpórajog tartóssága.

Ezt az ambivalenciát a kótetből vett idézettel illusztrálnám:

„Az EU-csatlakozás közvetlen hatását nehéz megítélni egy olyan területen, amelyre a közösségi jog nem terjed ki. [...] a romák felzárkóztatását célzó politikák megítélése a bővítés során formai maradt, az egyes kormányok a saját prioritásaikat úgy igyekeztek megjeleníteni, hogy azok az Európai Bizottság megközelítéséhez illeszkedjenek. [...] A roma közösség kulturális, etnikai kisebbségi identitásának megőrzése teljesen háttérbe szorult a diszkrimináció elleni fellépés és a társadalmi integráció mellett. [...] A papíron

¹³ Szalayné Sándor Erzsébet: A Kisebbségvédelmi Keretegyezmény húsz év után – tapasztalatok a negyedik monitoring ciklus végén. *Kisebbségi Szemle*, 2017/3. 43–56.

¹⁴ Vizi Balázs: Az EU bővítéspolitikája és a kisebbségek védelme Szerbiában. In: Papp Tibor (szerk.): *Az első száz év. A kisebbségi magyar identitás szervezeti és intézményi kontextusa a Vajdaságban*. Szabadka: Vajdasági Magyar Képző-, Kutató- és Kulturális Központ, 2021. 80–89.

¹⁵ Pap András László: *Rendészet és sokszínűség*. Budapest: Dialóg Campus Kiadó, 2019.

¹⁶ Vizi Balázs: Kölcsönhatások az európai integrációban: regionalizmus és kisebbségek. In: Fillep Tamás Gusztáv – Szerbhorváth György – Papp Z. Attila (szerk.): *Palimpszesztus. Írások Bárdi Nándor 60. születésnapjára*. Budapest: MTA Társadalomtudományi Kutatóközpont, Kisebbségkutató Intézet, Kalligram, 2022. 405–419.

megjelenő tervek és ezek hatékony végrehajtása közötti szakadékra az Európai Bizottság is rendszeresen felfigyelt, de egy bizonyos szinten túl kritikái már hatástalannak bizonyultak. [...] A magyar kormányok intézkedési terveinek finanszírozásában a PHARE-programok jelentős támogatást nyújtottak, Magyarország a legnagyobb arányban részesült ebből a támogatásból (17,5 millió euróval) a romaintegrációs programok fedezésére. Az Állami Számvevőszék ugyanakkor megállapította, hogy akárcsak a hazai költségvetési pénzek felhasználásánál, úgy az uniós forrásoknál is hiányzott a hatékony ellenőrzőrendszer. A kisebbségek (köztük a cigánység) részére nyújtott támogatások eredményessége az államháztartás pénzügyi információs rendszerében nem követhető nyomon. [...] A 2011-ben, a magyar elnökség alatt elfogadott roma keretstratégia anélkül, hogy jogi vállalásokat jelentene a tagállamok számára, a legmesszebb megy a romák iránt érzett európai felelősség megjelenítésében. [...] szemlélete a társadalmi integrációra helyezi a hangsúlyt. A hazai cigányságot érintő kormányzati politikák is rendszerint megkérdőjelezzik, hogy vajon a szegénységpolitikán kívül van-e létjogosultsága romapolitikának. De a romákat érintő problémák nem feltétlenül és kizárólag szociális gyökerűek.” (150–151.)

A tanulmányok füzére nem szakadt meg, hanem folytatódott a kötet megjelenése után is. Mára a szerző bibliográfiájában majdnem kétszáz könyvfejezet, cikk, szerkesztett könyv szerepel, de mindegyik variáció egy témára,¹⁷ amely van is meg nincs is. Régióinkban nincs kidolgozott, hatékony kisebbségpolitika tagállami szinten, mert lehetetlen küldetés,¹⁸ míg az Unióban ez mára a szakpolitikai rendszerbe olvadt bele.¹⁹ Izgatottan várjuk, hogy az Unió bővítésekor levonják-e a tanulságokat, vagy csak kockázati felár lesz a csatlakozó országok kisebbségpolitikai terheinek szétterítése, és hogy mindebből Vizi Balázs milyen újabb kiváló elemzéseket készít majd. Hátha jön egy újabb korszak, amikor a kisebbségpolitika és a jogvédelem fontossá, gyakorlati jelentőségűvé válik, és a döntéshozók is kézbe veszik az elemzéseket...

¹⁷ Nagy Noémi: Variációk egy témára: Az EU kisebbségi kaleidoszkópja. *Pro Minoritate*, 2013/4. 202–205.

¹⁸ Tárnok Balázs: Kisebbségvédelem az Európai Unióban – lehetetlen küldetés? *Ars Boni*, 2015/1. <http://www.arsboni.hu/kisebbssegvedelem-az-europai-unioban-lehetetlen-kuldetes.html> (Utolsó letöltés: 2024. augusztus 1.)

¹⁹ Vizi Balázs: Kisebbségpolitika. In: Ördögh Tibor (szerk.): *Az Európai Unió szakpolitikai rendszere*. Budapest: Ludovika Egyetemi Kiadó, 2022. 531–545. [Közreadó: a Nemzeti Közszolgálati Egyetem Államtudományi és Nemzetközi Tanulmányok Kara]