

Vizi Balázs

Az Európai Unió keleti bővítése és a kisebbségek védelme

A bővítés – egy állandósuló folyamat az európai politikában

Az 1990-es évek európai története nagyrészt arról is szólt, hogy a nyugati nemzetközi szervezetek miként terjesztették ki tagságukat a kelet- és közép-európai országokra. Az 1990-es évek első felében a kommunizmus alól felszabadult országok egymás után szerezték meg az Európa Tanács (ET) tagságát, 1999-ben Csehország, Lengyelország és Magyarország a NATO tagja lett, majd 2002-ben a NATO újabb hét 'keleti' taggal bővült, s 1990-es évek eleje óta a közép-európai országok Európai Unió tagsága is állandóan napirenden szerepel.

Az Európai Unióhoz való csatlakozás talán a legjelentősebb lépésnek bizonyul ebben a tekintetben, hiszen az EU-tagsággal nemcsak egyetlen politikai területen (mint pl. korábban a transz-atlanti biztonságpolitikát megtestesítő NATO esetében), hanem egy folyamatosan bővülő és szorosabbra fűződő, a tagállami szuverenitást példátlanul korlátozó, egyre több területet felölelő, komplex gazdasági-politikai integráció részesévé válnak az érintett államok.

Ráadásul a kontinens keleti felén sokak számára, az EU-tagság testesíti meg az idealizált értelemben vett kulturális, jóléti Európához tartozást is. Az egyes országok saját és szomszédjaik „európaiságát” sokszor pont aszerint ítélik meg, hogy az adott ország milyen közel került az EU tagsághoz (vö.: pl. Katzenstein 1997: 262). A közép- és kelet-európai tagjelöltek szemszögéből az Unió keleti határainak kiterjesztése az elmúlt tíz-egynéhány év legfontosabb törekvéseinek sikerét vagy kudarcát is jelenti ezekben az országokban, attól függően, hogy az illető ország a kibővített EU határain belül vagy kívül találja-e magát.

Az EU által 1993-ban, az Európai Tanács koppenhágai csúcstalálkozóján meghirdetett bővítési feltételek mellett, hosszas és lassú előkészületek után a konkrét csatlakozási tárgyalások csak 1997-ben, a luxemburgi csúcstól kezdődtek meg. Az ún. luxemburgi hatok (Ciprus, Csehország, Észtország, Lengyelország, Magyarország és Szlovákia) mellé 1999-ben, a helsinki csúcson további 6+1 ország számára (Bulgária, Lettország, Litvánia, Málta, Románia, Szlovénia és távlatosan Törökország) nyitották meg a csatlakozási tárgyalások megkezdésének lehetőségét. Mindennek következtében ma már bizonyos, hogy a tíz új tagállam 2004-es csatlakozása,ⁱ Bulgária és Románia 2007-re várható tagsága és Törökország még későbbi esetleges felvétele, az Unió bővítésének kérdését az elmúlt és az elkövetkező évek egyik fontos és folytonos politikai témájává avatták az Unión belül és a csatlakozó államok körében egyaránt. Mind a tagjelölt államok nagy száma, mind a tagállamok és a tagjelöltek közötti (gazdasági, politikai, társadalmi stb.) különbségek mértéke a korábbi bővítésekhez képest egyedülállóvá tették a jelenlegi bővítési folyamatot (a bővítés előzményeiről és folyamatáról lásd pl.: Henderson 1999; Baun 2000 és Torreblanca 2001).ⁱⁱ

Ugyancsak precedens nélküli a jelenlegi bővítés abban is, hogy olyan kényes politikai és eszmei kérdéseket is napirendre tűzött, amelyek korábban elképzelhetetlenek lettek volna a mindenekelőtt és legfőképpen az európai gazdasági integráció szervezetének tartott Unióban. A kisebbségek védelme, amely amúgy is a nemzetközi kapcsolatok és a nemzetközi jog egyik legvitatottabb eleme, különösen ilyen kérdésnek tekinthető.ⁱⁱⁱ Milyen szerepe és hatása lehet tehát a kisebbségi jogok megjelenésének az EU bővítés folyamatában?

A kisebbségi kérdés helye az EU-bővítésben

Az uralkodó racionális vagy realistának nevezett megközelítések szerint – amelyek az államokat, mint racionális érdekeik szerint cselekvő entitásokat a nemzetközi kapcsolatok egyedüli szereplőinek tekintik – a nemzetközi szervezetek terjeszkedését döntő mértékben gazdasági és hatalompolitikai érdekek határozzák meg. A tagságra vágyó államok a tagság nyújtotta gazdasági, biztonsági vagy politikai előnyök reményében hajlandóak szuverenitásuk egy részének feladására, míg a régi tagállamok hasonlóan racionális gazdaság-politikai megfontolások (a területi terjeszkedés, a nagyobb piac előnyei) alapján döntenek a szervezet bővítése mellett (Moravcsik: 1998). A realista elmélet alapján az államok azért csatlakoznak egy nemzetközi szervezethez, mert ez politikai vagy egyéb érdekérvényesítésük hatékonyabbá tétele szempontjából *megéri* nekik. Az, hogy egy nemzetközi szervezet a bővítés mellett dönt, a szervezet tagállamai és a tagságra vágyó országok érdekegyezését mutatja csupán, s ebben a megközelítésben a nemzetközi szervezetek pusztán az egyes államok saját politikai érdekérvényesítésének eszközeiként jelennek meg (Abbott és Snidal 1998). A tagjelöltek csak a tagság elérése érdekében hajlandóak a politikáikon változtatni, a csatlakozás feltételeit teljesíteni.

Ezzel szemben a konstruktivista elméletek, amelyek inkább szociológiai indíttatású magyarázatokra építenek a nemzetközi szervezetek bővítését az ideológiai, eszmei, kulturális tényezők változásával magyarázzák (vö.: Checkel 1999, 2000). *„Minél inkább azonosul egy adott külső [a nemzetközi szervezeten kívüli] állam a szervezet által képviselt nemzetközi közösséggel, annál inkább osztja azokat az értékeket és normákat, amelyek ennek a szervezetnek céljait és politikáit meghatározzák, annál jobban meg kívánja erősíteni a szervezethez fűződő nemzetközi kapcsolatait és a szervezet tagállamai annál inkább hajlanak a külső állam befogadására”* (Schimmelfennig és Sedelmeier 2002: 513.).

Ennek fényében, az Európa „újraegyesítéséről” és az „európai népek családjába való hazatérésről” különösen az 1990-es évek elején a kelet- és nyugat-európai politikusok által gyakran hangoztatott szövegek valójában bizonyos politikai értékek (mint a demokrácia, a jogbiztonság, az emberi jogok tisztelete), közösségét voltak hivatva érzékeltetni. Bár kockázatos és félrevezető volna azt állítani, hogy a kommunizmus bukása után Kelet- és Nyugat-Európa eszmei és kulturális egymásra találása vezetett automatikusan a közép- és kelet-európai államok európai integrációjához, annyi minden bizonnyal állítható, hogy a – legalább retorikai szinten – közösen elismert politikai és kulturális preferenciák tették nagyrészt egyáltalán lehetővé az integráció kiterjesztését. A közös értékek (legalábbis ami a demokratikus berendezkedés és az emberi jogok tiszteletben tartását illeti) meghatározása és elfogadása természetes és lényegi előfeltétele volt annak, hogy a közép- és kelet-európai államok és az EU között párbeszéd kezdődjön a tagságról (vö.: Schimmelfennig 2002). Egyes szakírók szerint a politikai közbeszédben megjelenő értékek és a „közös európaiság” eszméje, legalább annyira közrejátszottak az EU-bővítés folyamatának alakulásában, mint a nyers gazdasági vagy geopolitikai érdekek (pl. Fierke és Wiener 1999).^{iv}

A közép- és kelet-európai politikai átalakulással 1989 után felerősödő etnikai és nemzeti alapú politizálás új kihívásokat teremtett a nemzetközi szervezetek számára is. Az 1990-es évek elején, különösen az egykori Szovjetunió és Jugoszlávia felbomlását kísérő véres etnikai konfliktusok miatt, az EU is komoly aggodalommal figyelte a kisebbségek helyzetének alakulását a térségben. Az EU, az emberi és kisebbségi jogok nemzetközi védelmében élenjáró Európa Tanács és az összeurópai biztonsági szervezet, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBESZ)^v keretében látta alapvetően megoldhatónak a kisebbségi problémákat. Az EU erre építve önálló kezdeményezéssel is próbálta az EBEÉ keretei között elősegíteni a jószomszédi kapcsolatok és a kisebbségi kérdések végleges rendezését a térségben egyebek mellett pl. az ún. Balladur-terv, az Európai Stabilitási Egyezmény útra indításával (ESE 1995), ezzel is megpróbálva közvetlenül ösztönözni a tagjelölt országokat, hogy a jövőre nézve kiszámíthatatlan hatású etnikai, nemzeti vitáikat még a csatlakozás előtt rendezzék (Liebich 1998). Hasonló aggodalom készítette 1993-ban, a csatlakozás feltételeinek

meghatározásakor az EU akkori tagállamait arra is, hogy a kisebbségek védelmét is tagfelvételi kritériummá avassák.

Ugyanakkor a bővítésről szóló politikai közbeszédben, a kisebbségek jogainak védelme, nem csak biztonságpolitikai, hanem ideológiai értelemben is megjelent, mint az EU minden tagállama számára közös értékeket jelentő egyetemes emberi jogok és a kulturális sokszínűség megőrzésének egyik eszköze (a kisebbségi nyelvek tekintetében vö.: Shuibhne 2002: 33-60).

Valójában két összetartozó megközelítésről van szó: az, hogy a kisebbségi identitás és a kisebbségi kultúrák értéket képviselnek és az, hogy ezeknek az értékeknek a védelme hozzájárulhat az államok demokratikus politikai berendezkedésének megerősítéséhez, az emberi jogok tiszteletben tartásához, a béke és a stabilitás megőrzéséhez ma már nem képezi vita tárgyát Európában, sem az EU tagállamai körében, sem azon kívül.^{vi} De arról, hogy ez a védelem kiket illethet meg, s a gyakorlatban milyen jogok biztosításával lehet elérni, már radikálisan megoszlanak az államok között a vélemények. Hasonlóképpen, az, hogy a kisebbségek sajátos jogai mennyire tekinthetők az EU tagállamai által közösen vallott értékrendszer szerves részének, ugyancsak kérdéses. A legtöbb vitát ezen a téren pont az vetette fel, milyen módon lehet egyáltalán a kisebbségek védelmét a csatlakozás egyik előfeltételként értelmezni, amikor annak tartalmában és alkalmazásának *elveiben* nincs semmilyen konszenzus, amikor szinte összebékíthetetlen ellentétek jelennek meg annak megítélésében, hogy az államoknak mit kellene tenniük ennek a célnak a megvalósítása érdekében.

A csatlakozás politikai feltételei: értékek és/vagy érdekek

Az, hogy a nemzetközi szervezetek a kapcsolatok elmélyítéséhez, vagy a szervezeti tagsághoz politikai feltételeket támasztanak harmadik államokkal szemben, nem újdonság: a politikai követelmények célja, hogy elősegítsék egy adott államban azoknak az intézményeknek a felállítását és azoknak az értékeknek a tiszteletben tartását, amelyek a nemzetközi szervezet identitásának részei, amelyek az érintett nemzetközi szervezettel való kapcsolatokban vagy a szervezet tagságához alapvetően szükségesek (vö.: Sørensen 1993). A politikai feltételek szerepe igazán, 1990 után, az európai nemzetközi szervezetek kibővítésénél nőtt meg. Kimondva vagy kimondatlanul pl. az emberi jogok tisztelete és a demokratikus intézmények stabilitása mind az ET, mind a NATO esetében a tagság egyik előfeltétele volt. Az ilyen politikai elvárásoknak azonban rendszerint a gazdasági, intézményi követelményeknél jóval kisebb a szerepe az állam és a nemzetközi szervezet kapcsolataiban és ezek a politikai elvárások nem szoktak, az illető nemzetközi szervezettől 'idegen' feltételekre kiterjedni (Checkel 2000: 1-3; Grabbe 1999), így míg az ET tagság elnyerésében az emberi és kisebbségi jogok tiszteletben tartása nagy hangsúlyt kapott, addig értelemszerűen a NATO bővítésében a katonai-intézményi teljesítmény dominált. Bár még ezekben az esetekben sem vették az ilyen politikai feltételeket túlzottan szigorúan (vö.: Malfliet – Parmentier 1997 és Cottey 1998).

Az EU eddigi történetének és fejlődésének alapján, amelyet a gazdasági szempontok elsődlegessége és a kényes politikai kérdések megkerülése jellemzett, azonnal felmerül a kérdés, milyen mértékig került a kisebbségek védelmének tagfelvételi feltétellé emelésével egy 'idegen' elem az európai integráció folyamatában.

Az Európai Tanács által 1993-ban megfogalmazott csatlakozási feltételek között (az ún. koppenhágai kritériumok) konkrétan számonkérhető követelmények (pl. a teljes EU-joganyag, az *acquis* átvétele) mellett a politikai feltételek jelentősége is megnőtt (mint pl. a demokratikus intézmények stabilitása, az emberi és kisebbségi jogok védelme).^{vii}

A koppenhágai kritériumok jól tükrözik a bővítés „érték-” illetve „érdekelvű” mozgatórugóinak kettőségét is: az EU tagállamai nemcsak a működőképes gazdasági együttműködés és integráció operatív feltételeinek teljesítését várták el a tagjelölt államoktól, hanem olyan politikai követelményekkel is felléptek, amelyek kizárólag eszmei

jelentőségük. Így a demokrácia, a jogrend, az emberi jogok és a kisebbségek tiszteletben tartása és védelme nemcsak nehezen értelmezhetőek (elvégre szinte lehetetlen minden államra egységesen meghatározni mikor biztosítja pl. a „demokratikus intézmények stabilitását”), de ráadásul bizonyos tekintetben messze túl mennek azokon a követelményeken, amelyeket a korábbi bővítésekben az akkori tagjelöltekkel szemben valaha is támasztottak.^{viii}

Az 1990-es években az Európai Unió a kisebbségvédelmi kitételnek a beillesztésével azoknak a nemzetközi szervezeteknek a gyakorlatához csatlakozott, amelyek emberi jogi (ET) vagy a nemzetközi biztonság és stabilitás iránt érzett felelőssége (EBESZ) miatt a közép- és kelet-európai államokkal szemben, az adott szervezet tagsági feltételeként és a nemzetközi együttműködésben, elvárták a kisebbségek jogainak védelmét, ám az EU, az ET-től és az EBESZ-től eltérően ezt anélkül tette, hogy bármilyen a saját tagjaira érvényes jogi vagy politikai dokumentumban elkötelezte volna magát a kisebbségek jogai mellett.

Az EU jelenlegi bővítési folyamatában a tagjelöltekkel szemben alkalmazott kettős mérce talán sehol sem annyira szembeszökő és ellentmondásos, mint a kisebbségvédelmi kritérium esetében: a koppenhágai kritériumokat, az Európai Tanács 1997. júniusában elfogadott amszterdami szerződés 6. cikkelyében a kisebbségek jogaira tett bármilyen utalás nélkül építette be az *acquis* alapját képző uniós szerződéses jogba.^{ix} A 6. cikk (1) pontja kimondja, hogy „az Unió a szabadság, a demokrácia, az emberi jogok és alapvető szabadságok valamint a jogrend tiszteletben tartásának alapelveire épül” és ezek az alapelvek azok, amelyek minden tagállamban közősek, s amelyeket a csatlakozó államoknak is tiszteletben kell tartaniuk (49. cikk), mindennek alapján a kisebbségek védelme nem tekinthető a csatlakozás jogi feltételének.^x Ugyanakkor a fentiek alapján, az EU ennek a feltételnek a beillesztésével is ki akarta fejezni, hogy figyelemmel kíséri a kelet-európai tagjelölt országokban a kisebbségek helyzetét és elvárja, a kisebbségekkel kapcsolatban felmerülő problémákat a tagjelölt országok a csatlakozás előtt rendezzék.

A nemzetközi szervezetek feltételrendszerének sikerét általában azon lehet lemérni, mennyire sikerül az érintett állam politikáját, intézményeit ténylegesen befolyásolni egy adott területen (Checkel 2000: 2). Azzal, hogy az EU igen határozott politikai követelményekkel lépett fel a tagjelölt államokkal szemben, s különösen azzal, hogy ezeknek a feltételeknek a teljesítését viszonylag erélyesen igyekezett ellenőrizni is (az éves országjelentések monitoring rendszerével, az ún. elő-csatlakozási támogatások (pl. a PHARE) felhasználásának igen szigorú felügyeletével, stb.) nagymértékben képes volt a tagjelölt államok politikáit több területen is befolyásolni. Az a tény, hogy az EU sikerrel tudta a tagjelöltekkel szemben olyan feltételek teljesítését is megkövetelni, amely a mai tagállamokkal szemben lehetőségként és nem kötelezettségként merült fel (pl. a Schengen-rendszer átvétele) jól mutatja, hogy a csatlakozási folyamatban az EU abszolút domináns szerepe megkérdőjelezhetetlen volt (vö.: Grabbe 1999). A kisebbségvédelem kérdésében azonban, az EU bizonytalan és változó álláspontja miatt ez a befolyás csak igen korlátozott mértékben érvényesülhetett.

Azt lehet mondani, hogy a kisebbségvédelem megkövetelésében az EU láthatólag nem vállalta egyértelműen az *értékközösséget* a tagjelöltekkel, ám igyekezett a kisebbségi jogok kelet-európai elfogadtatásában megjelenő *érdekeit* érvényre juttatni. A hatékony érdekérvényesítéshez azonban legalább bizonyos minimális, de következetesen képviselt elvárások, standardok felállítása lett volna szükséges, így ennek hiányában a csatlakozás során inkább csak formális (egy törvényben, vagy politikai programban megjelenő) eredményeket tudott az EU a tagjelölteknél elérni, ezek gyakorlati hatása, megfelelő alkalmazása, stb. már az EU ellenőrzési és érdeklődési körén kívül maradtak.

Kisebbségvédelmi feltétel teljesítésének ellenőrzése az EU-bővítésben

Tekintettel arra, hogy az EU-ban a keleti bővítéssel kapcsolatban vetődött fel először annak igénye, hogy az EU tagállamai egységes politikai álláspontot alakítsanak ki a kisebbségek jogaival kapcsolatban, felvetődik a kérdés, milyen más, EU-n kívüli nemzetközi standardok állhattak az EU rendelkezésére a tagjelöltek kisebbségvédelmi politikáinak értékelésére és mennyire alkalmazta ezeket az EU a bővítés folyamán.

Az 1990 utáni Európában az összeurópai nemzetközi szervezetek jelentősen megerősödtek, a korábbi kommunista államok ellenkezésének hiányában pedig az emberi jogi tevékenységük is kiterjedtebb lett. Ezen belül először az EBEÉ, majd az ET keretében a nemzetközi kisebbségvédelem is újabb lendületet kapott.^{xi}

Az 1990-es években a kisebbségek jogainak kérdése Európában a nemzetközi fórumok napirendjének szinte állandó témája lett, s az ET valamint az EBESZ keretében is számos kisebbségvédelmi kezdeményezés és dokumentum született, amelyek előkészítésében természetesen az EU tagállamai is részt vehettek, ami elég alapot szolgáltathatott volna arra, hogy az EU a bővítés során egyszerűen valamelyik nemzetközi dokumentum alkalmazását vizsgálja a tagjelöltek ellenőrzésében.

Az új európai kisebbségvédelmi normák, azonban magukon hordozzák a korábbi nemzetközi gyakorlat hagyományait: a kisebbségi jogok alanyáról, a 'kisebbségről' éppúgy nincs általánosan elfogadott jogi, de mégcsak koncepcionális érvényű meghatározás sem, mint korábban. Ezen kívül a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokban változatlanul ellentmondások és kétértelmű megfogalmazások jellemzik a háttérben, az egyetemes egyéni jogok individualista megfogalmazása és a kollektív vagy a kisebbségeket megillető sajátos csoport jogok elismerése között meghúzódó feszültségeket (Gál 2001; Thornberry 1991). Ám annak ellenére, hogy sem a nemzeti, etnikai kisebbség fogalmáról, sem a kisebbségi jogok nomenklatúrájáról nem alakult ki nemzetközi konszenzus, az elmúlt évtizedben a kisebbségvédelem meghatározó *retorikai* elemévé vált a közép- és kelet-európai államok demokratikus berendezkedésének nemzetközi megítélésében. Ennek is köszönhető, hogy a kisebbségi jogok hangsúlyozása, az 1989 után született nemzetközi egyezmények és szerződések sarkalatos és rendszeresen visszatérő eleme lett.^{xii}

A kisebbségek jogainak tiszteletben tartására vonatkozó tagsági feltételek az EU esetében is a leggyengébb láncszemnek bizonyulnak az egész tagfelvételi kritérium-rendszerben: maga a feltétel értelmezése éppúgy, mint a feltétel teljesítésének megítélése zömmel a napi politikai változásoknak volt (és van) kitéve, az EU nem állított fel egységes normatív zsinórmértéket, s az egyes tagjelöltek vállalásainak következetes számonkéréséről sem lehet beszélni (Hughes és Sasse 2003).

Ennek következménye, hogy például az EU-csatlakozási folyamat előrehaladtával láthatóan csökkent a kisebbségek jogaira vonatkozó feltételek szerepe és jelentősége, ami a tagjelöltek szemében is nyilvánvalóvá tette, hogy a kisebbségvédelem feltétele sokkal inkább csak valami általános politikai elkötelezettséget vagy bizonyos érzékenységet takar, semmint bármilyen konkrét, normatív vagy politikai elvárást (vö.: EUMAP 2000, 2001, 2002). Egyértelműnek látszik, hogy a kisebbségvédelem, akár csak formális megkövetelése is a közép- és kelet-európai államoktól az EU-tagság elnyeréséhez egyáltalán nem ítéltető különösebben sikeresnek (vö.: Grabbe 1999: 3-7; Hughes és Sasse 2003 és különösen EUMAP 2001, 2002.).

Az EU azonban, a tagság más feltételeivel együtt a kisebbségek védelmének kérdését is a tagjelöltek előrehaladásának rendszeres értékelése során figyelembe vette. A koppenhágai tagsági kritériumok teljesítését minden tagjelölt országgal szemben egyrészt a csatlakozási fejezetekről folytatott kétoldalú tárgyalások során,^{xiii} másrészt az éves országértékelő jelentésekben ellenőrzik. A tagjelöltek felkészülésének ellenőrzésében a döntő szerep az EU Bizottságnak jut. A fejezetenkénti tárgyalások a Bizottság és a tagjelöltek kormányai között zajlanak, az éves országértékelő jelentéseket pedig ugyancsak a Bizottság készíti el. Ennek keretei között két fő módszert alkalmaztak a koppenhágai kritériumok teljesítésének ellenőrzésére: először is a tagállamok hazai, belső jogrendszerének módosítását, átalakítását

értékelték a csatlakozás megkívánta jogszabályok megszületésének fényében; másfelől a gyakorlati alkalmazást vették górcső alá, a jogalkalmazás és a tagsággal járó követelményekkel járó kötelezettségeket ellátni képes államigazgatási 'kapacitások' felülvizsgálatával. A társulási megállapodásokat követően 1997-től a Bizottság éves jelentései váltak a csatlakozási felkészülés meghatározó dokumentumaivá. A tagjelölt államok és a Bizottság kapcsolatait alapvetően befolyásolták az éves országértékelő jelentések, hiszen a Bizottság ezekben a dokumentumokban fogalmazza meg az EU elvárásait és prioritásait, valamint ezekben értékeli a tagjelöltek teljesítményeit is. A kisebbségvédelem területén az éves jelentések jól tükrözik az EU álláspontjának és a tagjelöltek politikáinak változásait egyaránt.

Az éves jelentések összehasonlító elemzéséből kiderül, hogy a legkomolyabb kritika a kisebbségvédelem terén két kisebbségi csoporttal kapcsolatban fogalmazódott meg: a Bizottság rendszeresen elégedetlenségének adott hangot a balti államokban élő orosz és a közép- és kelet-európai országokban (különösen Bulgária, Csehország, Magyarország, Románia és Szlovákia) élő roma kisebbség helyzetét illetően (lásd bővebben Hughes és Sasse 2003: 14-20.). Ezen kívül két másik kisebbség, a szlovákiai és romániai magyarok valamint a bulgáriai törökök jelennek meg még értékelhető módon a jelentésekben, de az ő jogaikkal és helyzetükkel kapcsolatos aggodalmak az előbb említetteknél összehasonlíthatatlanul halványabbak maradtak. Az országértékelő jelentések elsősorban az *acquis* átvételének mértéke szerint fogalmazták meg javaslatukat és észrevételeiket.^{xiv} Mivel a csatlakozás politikai feltételei közül a kisebbségek védelme az *acquis* egyetlen rendelkezésének sem feleltethető meg, a jelentések fő célja ezen a területen nem feltétlenül a tényleges gyakorlat ellenőrzése lehetett, hanem sokkal inkább bizonyos, az adott pillanatban kényesnek vagy aggodalmasnak tekintett kérdésben az EU Bizottság erélyes véleménynyilvánításának eszköze. A jelentések elemzéséből kiderül, hogy az EU a kisebbségvédelem megkövetelésében nem határozott meg világos határvonalakat, így megelégedett egyes jogszabályok vagy kormányzati intézkedések, programok formális életbeléptetésével és ezek gyakorlati alkalmazását nem vizsgálta. A jelentések sokszor használnak megfoghatatlan, pl. a „nemzetközi standardokra” vagy „európai standardokra” való utalásokat, különösen egyes törvények elfogadásával vagy alkalmazásával kapcsolatban. Hasonlóan, több esetben a jelentések más nemzetközi szervezetek megállapításaira hivatkoznak, így pl. Lettország esetében az EBESZ ajánlások teljesítése alapján üdvözölte az 1999-es országjelentés, hogy a lett állampolgársági gyakorlat megfelel a követelményeknek.^{xv}

A Bizottság a jelentések elkészítésénél különböző információkra támaszkodott, a kormányzati szerveken és a civil szervezeteken kívül rendszeresen konzultált az EBESZ Nemzeti Kisebbségi Főbiztosával is és az Európa Tanács egyes szerveivel, de a Bizottság ezidáig nem hozta nyilvánosságra az országértékelő jelentések elkészítésének eljárását, ezért azt, hogy melyik információforrásnak mekkora szerepe volt és a konzultációk milyen gyakorisággal, milyen formában zajlottak nem lehet tudni.

Az országértékelő jelentések gyakran pozitív fejleményként említenek olyan kérdéseket is, amelyek a korábbi évek jelentéseiben fel sem merültek problémaként: erre jó példa, hogy a Bizottság 2001-es bulgáriai jelentésében üdvözölte a török nyelvű programok beindítását a médiában, bár arra, hogy ennek hiánya gondot jelentene, korábban egyszer sem utaltak.^{xvi} Hasonló módon, az, hogy a közép- és kelet-európai országok határon túli kisebbségeit támogató kedvezmény törvények közül egyedül a magyar törvény keltett negatív visszhangot (igaz, a 2001-es országjelentésben nem a kisebbségekről, hanem a kül- és biztonságpolitikáról szóló fejezetben) az EU Bizottság részéről, bizonyítja, hogy a pozitív, a kisebbségek védelmét célzó kezdeményezések megítélése sem volt mindig problémamentes. A folytonosság és a koherencia hiányát az EU monitoring mechanizmusában jól mutatja, hogy a Bizottság megállapításait sokszor ilyen aktuálpolitikai fejlemények befolyásolták, az éves jelentések a kisebbségeket érintő intézkedések intézményi és politikai keretét nem vizsgálják egységes keretben. Talán a roma kisebbség az egyetlen, amellyel kapcsolatban az Unió a már létező, a romákkal foglalkozó intézmények hatékonyságát kritizálja erősen az egyes országokban (vö.: Kantardjieva ebben a számban).

A jelentésekben kiemelten szereplő kisebbségek, mint a balti orosz és a közép-európai roma kisebbség esetében is, gyakran olyan benyomást szerezhettek, hogy a Bizottságot nem igazán a kisebbségvédelmi intézkedések érdeklik, hanem inkább az, hogy miként befolyásolja ezeknek a kisebbségeknek a helyzete egyfelől az EU külkapcsolatait az Unió egyik meghatározó szomszédjával és másfelől a belső migrációs folyamatokat. Ezzel kapcsolatban különösen érdekes, hogy ezeknek a kisebbségeknek az esetében is, az EU nem igazán kisebbségvédelmi rendelkezéseket kér számon a tagjelölt államoktól, hanem sokkal inkább az érintett kisebbségi csoportok társadalmi integrációjára és a velük szemben megnyilvánuló diszkriminációra helyezi a hangsúlyt (Hughes és Sasse 2003: 16).

Ugyanakkor semmi nem mutatja jobban azt, hogy az EU szempontjából a kisebbségi kérdés csak másodlagos jelentőségű a bővítés folyamatában, mint az, hogy azok az országok is, amelyeket a romákkal szembeni politikájuk miatt az országjelentések sokszor kemény kritikával illetnek, már a legelső országjelentés óta folyamatosan „*megfelelnek a koppenhágai politikai feltételeknek*”.^{xvii}

Összességében azt lehet elmondani, hogy az EU-t zömmel alkalmi megfontolások vezették a kisebbségi jogok érvényesülésének felülvizsgálatakor, ami egyrészt mutatja, hogy az EU számára a bővítésben a kisebbségvédelem nem meghatározó kérdés, másrészt az EU nem kívánja a tagjelöltek kisebbségvédelmi politikáit komolyan befolyásolni, ezzel is érzékeltetve, hogy a kisebbségek jogainak biztosítását kizárólag az államok hatáskörébe tartozó kérdésnek tekinti. A csatlakozás során ez a tagsági feltétel inkább külpolitikai eszközként működött és nem az integráció politikai és jogi harmonizációjának részeként.

Az EU nem törekedett a nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumokban megjelenő standardok következetes alkalmazására és a kisebbségi jogok értelmezését jellemző ellentmondások és kétértelműségek feloldására sem.

Felvetődik, hogy a kisebbségi jogok megkövetelése a tagjelöltektől mindössze egy aktuálpolitikai eszköz volt csupán az EU részéről a tagjelölt államok etnikai problémáinak átmeneti kezelésére, de nem válhat egy általános, hosszabb távra szóló célkitűzéssé, s a kibővített EU-ban ugyanúgy háttérbe szorul a kisebbségek jogainak biztosítása, mint azt megelőzően (De Witte 2000: 21).

Am, ahogy az alábbiakban is kiderül a kisebbségek jogainak védelme, úgy tűnik részben azáltal, hogy a bővítés során a politikai közbeszéd állandó témája lett, egyre inkább létjogosultságot szerezhettek az Unióban.

A kisebbségek védelme, mint közös európai érték...

Ami más nemzetközi szervezetek kisebbségvédelmi standardjainak Európai Unión belüli átvételét illeti, az EU természetesen nem egy elszigetelt intézmény és az EU tagállamok jelentős része csatlakozott már az ET kisebbségi nyelvek chartájához^{xviii} vagy az ET nemzeti kisebbségek védelméről szóló keretegyezményéhez.^{xix} Ráadásul mára már a csatlakozni kívánó közép- és kelet-európai államok mindegyike – sokszor az EU politikai nyomásának hatására is – csatlakozott az ET kisebbségvédelmi keretegyezményéhez. Mindez azt mutatja, hogy Európában valamilyen minimális nemzetközi konszenzus látszik kialakulni az elmúlt évtizedben a kisebbségi jogok létjogosultságának elismerésében.

A kisebbségi kultúrák védelmének gondolata ugyanakkor az EU-n belül sem teljesen ismeretlen. Ahogy De Witte megállapította „*annak ellenére, hogy az EU politikáinak ez nem céljuk, mindazonáltal a gyakorlatban képesek lehetnek befolyásolni az etnikai kisebbségek helyzetét is*” (De Witte 2000: 17.).

Ahogy arra már többen felhívták a figyelmet, az Európai Unióról szóló (amszterdami) Szerződés (EUSZ) diszkriminációt tiltó 13. cikkelyének érvényesítése keretében az Európai Bizottság által elfogadott 2000/43. sz. ún. Faji Irányelv, a többi mellett a „*faji vagy etnikai származáson*” alapuló diszkrimináció elleni intézkedésekkel az etnikai kisebbségek

védelméhez is hozzájárul, annak ellenére, hogy ez a cél, tételesen az irányelvben nem jelenik meg (a hátrányos megkülönböztetés tilalma és a kisebbségvédelem nemzetközi jogi összefüggéseiről lásd Thornberry 1991: 120-133.).

Az Unión belül egy további lehetőséget rejthet a kisebbségi jogok tekintetében az Unió, maastricht-i szerződéssel megerősített kulturális profilja. Az egységes amszterdami szerződés 151-ik (korábban 128.) cikke külön hangsúlyozza az európai integráció kulturális jellegét, a tagállamok kultúráinak fontosságát, elismerve és kiemelve a regionális és nemzeti sajátosságok védelmét. Ezt egyes szerzők úgy értelmezik, hogy az EU kötelezettséget vállalt a kisebbségi kultúrák védelmére is, (amely köteletségét azonban nem teljesíti maradéktalanul, Estébanez 1995: 140).

Emellett az EU-n belül is régóta létezik (mindenekelőtt az Európai Parlamentben és az EU-ban élő kisebbségek lobbitevékenységében) egyfajta politikai igény arra, hogy a kisebbségek, s ebben az értelemben mindenekelőtt a kisebbségi nyelvek védelme az Unió szintjén biztosítva legyen.^{xx} A közvetett rendelkezéseken túl az Európai Parlamentnek 1983 óta sikerült minden évben az Unió költségvetésébe beilleszteni egy, a kisebbségi nyelvek támogatására szolgáló tételt, amelyet a Bizottság a regionális vagy kisebbségi nyelvek tanulásának és tanításának minőségjavítását és az ilyen nyelveken való információáramlást elősegítő projektek 50%-os finanszírozására használhat fel.^{xxi}

Az Európai Unió komoly előrelépést tett az emberi jogok uniós védelme felé, amikor 2000-ben, a nizzai szerződéshez kapcsolódóan az Európai Tanács, a Bizottság és a Parlament közös nyilatkozatban fogadta el az Alapvető Jogok Európai Chartáját. Ugyan a charta pillanatnyi közvetlen jogi hatálya vitatható (vö.: Schweltnus 2001: 13-14), de azáltal, hogy most már szinte bizonyosan a készülődő európai alkotmányos szerződés része lesz, a kisebbségek jogainak védelme szempontjából is megnőhet a jelentősége. A charta 22. cikke ma úgy fogalmaz, hogy „Az Unió tiszteletben tartja a kulturális, vallási és nyelvi sokszínűséget.” Amennyiben csak a jelenlegi megfogalmazásban kerül ez a cikk az alkotmányba, akkor is elméletileg alkalmas lehet arra, hogy az EU komolyabb programokat indítson pl. a kisebbségi nyelvek megőrzésére.

Az Európai Unió Bírósága ezt a hezitáló politikai vonalat tiszteletben tartva soha nem zárta ki azt a lehetőséget, hogy a kisebbségi jogok védelmét a közösségi jog általános alapelveinek tekintse, mégha ma egyelőre igen távol áll attól, hogy ezt meg is tegye.^{xxii}

Az EU változó intézményrendszere és a bővítés hatása a kisebbségek jogainak elismerésére

Az Európai Unió a kisebbségvédelem külpolitikai eszközzé és tagsági feltétellé emelésével nemcsak külpolitikai szerepvállalása, hanem saját intézményi identitásával szemben is igen komoly problémákat vetett fel. Az EU egy olyan mértékű integráció irányába halad, amely már ma is elhomályosítja a nemzetközi szervezet és egy 'szuverén nemzetekfeletti' entitás közötti határvonalakat (Aggestam 1997; Laffan-O'Donnell-Smith 2000). A globalizációnak nevezett folyamat és az európai integráció egymást erősítve jelentős mértékben átértelmezték a tagállami szuverenitás fogalmát, az Unió hatáskörei nemcsak a szoros értelemben vett gazdasági együttműködés szabályozására terjednek ki (pl. Laffan-O'Donnell-Smith 2000: 13-33). Az Unió intézményeinek (a Bizottság, a Parlament, a Tanács és a Bíróság) tevékenysége meghatározó hatással van a tagállamok politikájára, olyan, korábban az integráció eredetileg kizárt céljaitól (amik alapvetően az egységes piac minél teljesebb megteremtésére vonatkoztak) távol eső területeken is, mint a kultúra és oktatás, vagy a diszkrimináció-elleni fellépés.

A kisebbségek szempontjából az egyre „bővülő” és „mélyülő” integráció, amely a tagállamok számának növekedésével együtt egyre szélesebb körben terjed ki a tagállamok különböző politikáira, a bővítést e téren jellemző felemáság ellenére kedvező fejleményeket is hozhat. Közismert érv például a bővítés mellett, hogy a személyek szabad mozgása nagymértékben

megkönnyíti a határmenti övezetekben lakó kisebbségeknek az ugyancsak EU-tag anyaországgal való kapcsolattartást, nem csak a közlekedés, de a gazdasági, kulturális, oktatási, stb. kapcsolatokban is. Hasonlóan kedvező hatásokat lehet várni a határmenti együttműködések, a kistérségi kapcsolatok fejlődése terén. Ezek a lehetőségek azonban nem a kisebbségi jogok kiterjesztését szolgálják, csupán bizonyos területeken, egyes kisebbségeket is kedvezően érintenek.

Közvetlenül a kisebbségek védelme terén fontos fejlemények várhatóak az EU alkotmányát előkészítő Konvent munkájától.^{xxiii} Az Európai Konventben zajló alkotmányozási folyamatban több olyan javaslat is született, amelyek közvetlen célja a kisebbségek helyzetének javítása. A legtöbb javaslat ezen a téren az alkotmányos szerződés, már említett, az EU alapelveivel foglalkozó (ma 6.) cikkely kiegészítését célozza, hogy az a koppenhágai kritériumoknak megfelelően a „kisebbségek tiszteletben tartását és védelmét” is az Unió alapelvei között deklarálja. A mai állapot szerint könnyen előfordulhat, hogy ez a mondatrész ebben, a koppenhágai kritériumként megfogalmazott formájában lesz az EU alapszerződésének része. Amennyiben ez így történik, akkor gyakorlatilag az EU alkotmány-szerződése volna az első nagy nemzetközi jogi szerződés 1945 után, amely elszakad a „kisebbségekhez tartozó személyek jogai” individualista megfogalmazásától és ezzel jelentős lépést tenne a kisebbségi közösségek jogainak elismerése felé.

A Konvent várhatóan arról dönt, hogy az Alapvető Jogok Chartája a készülő alkotmány szerves függeléke legyen. Ezzel jogi erőre lépne a charta és megnyílna az út annak közvetlen bírósági alkalmazása előtt, ami a már fentebb említett 22. cikkének jogértelmezésében is a kisebbségek számára kedvező távlatokat nyithat. De ezen túlmenően, mások mellett a Kevésbé Használt Európai Nyelvek Irodája (EBLUL) is kezdeményezte, hogy a chartát, egy kisebbségi nyelveket védő külön cikkely beillesztésével együtt fogadja el a Konvent.^{xxiv}

A Konventben külön bizottságban folyik a vita az integráció egyik legkényesebb kérdéséről a tagállamok, az uniós szervek és egyéb szervek közötti hatáskör megosztásról.

Az integráció nemcsak az EU központi szerveinek hatáskörét növelte meg a tagállamokkal szemben, hanem megerősítette a tagállamokon belül a regionális szintű közigazgatási egységeket is, ezáltal mintegy a nemzetállam felett (Unió) és alatt (régiók) is önálló politikai, hatalmi központok jöttek létre.

Az EU-n belül ma az egyik legégetőbb probléma, hogy a különböző döntéshozatali szintek között megvalósítsák a pontos és kiegyensúlyozott hatásköri megosztást, hogy a sokat hangoztatott szubszidiaritás elve tiszta határvonalak mellett érvényesüljön a gyakorlatban. A folyamatosan alakuló és a nemzetállami felségjogokat egyre több területen megnyirbáló integrációban a „megosztott” és „kizárólagos” hatáskörök állandóan változó struktúrájában a hatáskör-ütközések és a több-szintű kormányzat hatékony működtetése komoly feladatot és kihívást jelent (Bankowski-Christodoulidis 2000). Ennek fényében ma még nem lehet egyértelműen kimondani, hogy a kisebbségek védelme mindig és kizárólag a tagállamok felelősségi körében marad a jövőben is.

A regionális kisebbségek, amennyiben közigazgatásilag is elkülönült egységet alkotnak egy tagállamban, az integráció révén számos olyan területen növelhették hatáskörüket és politikai befolyásukat, amelyek korábban a központi államhatalmi szervek kizárólagos feladatai közé tartoztak, és amelyek jelentősen befolyásolhatják az ott élők gazdasági, kulturális lehetőségeit. A Régiók Bizottságának megalakításával pedig a tagállamok régiói uniós szinten juthattak politikai képviselőhöz, mégha a Régiók Bizottságának nagyon szűk mozgásteré miatt ez szinte csak formális képviselőt jelent is. Az EU regionális politikái és ezáltal a regionális identitások és kultúrák tudatos támogatása az Unióban (lásd még EUSZ 151. cikk), a regionális kisebbségek esetében a kisebbségi identitás megőrzéséhez és támogatásához is hozzájárulhattak (pl. Grüber 2002: 48-54.). A Konventben, az Európai Parlamentben elfogadott javaslat alapján a régiók hatáskörének meghatározásakor is felmerült a regionális és kisebbségi identitás, kultúrák és nyelvek támogatásának kérdése (lásd Napolitano-jelentés).^{xxv}

Az, hogy a Konvent munkájában nemcsak a mai tagállamok, hanem a tagjelöltek képviselői is részt vesznek, már bizonyos mértékig előre jelezheti, hogy egyes kérdések milyen súllyal jelenhetnek meg majd a kibővített EU-ban. Az eddig benyújtott javaslatok alapján úgy tűnik, - már csak a csatlakozási feltételek miatt is – a tagjelölt államok nyitottnak mutatkoznak a kisebbségek védelmének uniós szintű biztosítása iránt is. A tagjelöltek közül talán a magyar küldöttség volt ebben a kérdésben a legaktívabb, az egyik magyar javaslat pl. egy, a Régiók Bizottságához hasonló kisebbségi konzultatív testület, egyfajta Kisebbségi Bizottság felállítására, amelynek a kisebbségek és a kormányok képviselői egyaránt tagjai lennének.^{xxvi}

Az, hogy a bővítés olyan tagállamok belépésével jár, amelyek pl. az EU előcsatlakozási politikájának köszönhetően is egyes mai tagállamoknál (pl. Görögország, Franciaország) jóval nyitottabbak a kisebbségek jogainak valamilyen uniós szintű védelme iránt, márcsak azért is, mert az ebben a kérdésben leginkább tartózkodó tagjelöltek, mint Románia vagy Bulgária is mára tagjai egyes nemzetközi kisebbségvédelmi dokumentumoknak (lásd ET Keretegyezmény), az EU kritikájának hatására is különböző kisebbségvédelmi programokat indítottak és ezért a kisebbségek védelmének politikai vállalásával járó belső konfliktusok nagy részén ezeknek az országoknak a társadalmi túl vannak. A bővítés után, így mindenesetre valószínűsíthető, hogy ezek az országok vagy saját kisebbségeik érdekében vagy semleges álláspontjuk miatt nem fognak komolyan akadályt gördíteni semmilyen kezdeményezés elé, amely a kisebbségi jogok uniós szabályozását célozza, mivel várhatóan bármilyen ilyen kezdeményezés az általuk ma elfogadott nemzetközi kötelezettségeket messze nem érné el.

Az, hogy a bővítés segíteni tud-e a kisebbségvédelem uniós szintű elismerésében, elsőként abban fog megmutatkozni, hogy a Konventben sikerül-e valamilyen, a kisebbségek jogait érintő módosítást az EU alapszerződésébe beilleszteni. Ez ugyanis már önmagában komoly előrelépést jelentene.

Zárszó

Összességében úgy látszik, a bővítési folyamatban semmilyen új megközelítés nem merült fel a kisebbségek jogainak védelmével kapcsolatban, s az EU a legkevésbé sem törekedett arra, hogy új standardokat állítson fel, vagy a meglévő nemzetközi jogi standardoknak egységes értelmezést adjon. A tagság kisebbségvédelmi feltétele az Unió közép- és kelet-európai államokkal szembeni külpolitikájának kereteit nem lépte túl és elsősorban politikai eszközként – ráadásul nem is a legsikeresebb eszközként – jelent meg.

Mégis a bővítés során a kisebbségek védelme az európai integrációval és az EU tagsággal kapcsolatban az Unión belül a politikai diskurzus legitim eleme lett, s azzal, hogy az új közép-európai tagállamok sok tekintetben előrébb tartanak a kisebbségek jogainak elismerésében, mint egyes mai tagállamok könnyen lehetővé teheti, hogy a kisebbségvédelem kérdése a kibővített Unióban se kerüljön le a politikai napirendről. A kibővített EU-ban ugyanis a kisebbségek jogait az Unió szintjén érvényesíteni és bővíteni szándékozó politikai erők és maguk az érintett kisebbségek is érvelésükhöz, politikai érdekérvényesítésükhöz mindenképp fontos és megkerülhetetlen hivatkozási pontokat találhatnak abban, hogy a jelenlegi bővítésben a kisebbségvédelem a tagság, ugyan csak retorikai, de visszavonhatatlan feltétele lett.

Budakeszi - Leuven, 2003. március

Irodalom:

Abbott, Kenneth és Snidal, Duncan (1998): 'Why states act through formal international organizations?' in: *Journal of Conflict Resolution* 42(1) p. 3-32.

- Aggestam, Lisbeth (1997): 'The European Union at the Crossroads: Sovereignty and Integration' in: Landau, Alice - Whitman, Richard G. (szerk.): *Rethinking the European Union – Institutions, Interests and Identities*. London: Macmillan. p. 75-92.
- Alston, Philip et al. (szerk.) (1999): *The EU and Human Rights*. Oxford: Oxford University Press.
- Amato, Giuliano és Batt, Judy (1998): *Minority Rights and EU Enlargement to the East – Report of the First Meeting of the Reflection Group on the Long-Term Implications of EU Enlargement: the Nature of the New Border*. Firenze: European University Institute, RSC Policy Paper 98/5.
- Balázs Péter (2001): *Európai egyesülés és modernizáció*. Budapest: Osiris.
- Bankowski, Zenon és Christodoulidis, Emilios (2000): 'The European Union as an Essentially Contested Project' in: Bankowski, Z. - Scott, A. (szerk.), *The European Union and its Order – The Legal Theory of European Integration*. Oxford: Blackwell. p. 17-30.
- Baun, Micheal J. (2000): *A Wider Europe – The Process and Politics of European Union Enlargement*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers.
- Benoit-Rohmer, Florence (1996): *The Minority Question in Europe: towards a coherent system of protection for national minorities*. Strasbourg: Council of Europe.
- Checkel, Jeffrey T. (1999): *Why Comply? Constructivism, Social Norms and the Study of International Institutions*. Oslo: ARENA Working Papers 99/24
- (2000): *Compliance and Conditionality*. Oslo: ARENA Working Papers 00/18.
- Cilevics, Boris (1999): *A view of a Parliamentarian on the Role of Minority Issues in the Process towards European Integration*. Balkan Human Rights Mailing List <<http://www.egroups.com/message/balkanhr/559?source=1>>
- Cotter, Andrew (1998): *Central Europe after NATO Enlargement*. 1996-1998 NATO Research Fellowship Final Report <<http://www.nato.int/acad/fellow/96-98/cotter.pdf>>
- De Witte, Bruno (2000): *Politics versus Law in the EU's Approach to Ethnic Minorities*. Firenze: European University Institute, RSC Series 2000/4
- Ekeus, Rolf (2002): 'From the Copenhagen Criteria to the Copenhagen Summit: The Protection of National Minorities in an Enlarging Europe' *Address by OSCE High Commissioner on National Minorities to the conference on "National Minorities in the Enlarged European Union"* 4-5 November 2002, Copenhagen.
- ESE (1995) Európai Stabilitási Egyezmény (ún. Balladur-terv) lásd részletesebben: <<http://193.114.50.5/reference/briefs/pactstab.html>> valamint *Magyar Kisebbség* 1996/3
- Estébanez, María Amor Martín (1995), 'The Protection of National or Ethnic, Religious and Linguistic Minorities' in: Newahl, N. – Rosas, A. (eds.), *The European Union and Human Rights*. The Hague: Martinus Nijhoff. p. 133-163.

EUMAP – EU Monitoring Accession Program, a Nyílt Társadalom Intézet (Open Society Institute) EU bővítésének különböző területeit elemző független programja. A kisebbségekről eddig három jelentés jelent meg 2000, 2001 és 2002-ben. <<http://www.eumap.org>>

Fierke, Karin és Wiener, Antje (1999): *Constructing Institutional Interests: EU and NATO Enlargement*. Firenze: European University Institute. RSC WP 99/14.

Gál, Kinga (1999): *Bilateral Treaties in Central and Eastern Europe: A New Framework of International Minority Protection?* Flensburg: ECMI

Gál Kinga (2001): 'A kisebbségek nemzetközi védelme: az 1990-es évek jogi és politikai kerete.' In: *Pro Minoritate* 2001/Nyár pp. 131-150.

Görömbei Sára (2001): A kisebbségek esélyei az EU csatlakozás után. In: *Pro Minoritate* 2001/Ősz p. 27-51.

Grabbe, Heather (1999): *A Partnership for Accession? The Implications of EU Conditionality for the Central and Eastern European Applicants*. Firenze: European University Institute. RSC WP 99/12

Grúber Károly (2002): *Európai identitások: régió, nemzet, integráció*. Budapest: Osiris – Pro Minoritate Alapítvány.

Henderson, Karen (szerk.) (1999): *Back to Europe: Central and Eastern Europe and the European Union*. London: UCL Press.

Hughes, James és Sasse, Gwendolyn (2003): 'Monitoring the Monitors: EU Enlargement Conditionality and Minority Protection in the CEECs' In: *Journal of Ethnopolitics and Minority Issues in Europe* 2003/1

Katzenstein, Peter J. (1997): 'The smaller European states, Germany and Europe'. In: Katzenstein, Peter J. (szerk.): *Tamed Power. Germany and Europe*. Ithaca, NY: Cornell University Press. p. 251-304.

Laffan, Brigid – O'Donnell, Rory – Smith, Micheal (2000): *Europe's Experimental Union*. London-New York: Routledge.

Liebich, Andre (1998): *Ethnic Minorities and Long-Term Implications of EU Enlargement*. Firenze: European University Institute, RSC WP 98/49

Malfliet, Katlijn – Parmentier, Stephen (1997): *On the membership of Russia to the Council of Europe*. Leuven: Raad voor Europees Onderzoek. Leuven European Standpoints 97/3

Moravcsik, Andrew (1998): *The Choice for Europe: Social Purpose and State Power from Messina to Maastricht*. Ithaca, NY: Cornell University Press.

Schimmelfennig, Frank (2002): 'Liberal community and enlargement: an event history analysis'. In: *Journal of European Public Policy* 9/4 2002 p. 598-626.

Schimmelfennig, Frank and Sedelmeier, Ulrich (2002): 'Theorising EU enlargement: research focus, hypotheses, and the state of research'. In: *Journal of European Public Policy* 9/4 2002 p. 500-521.

Schwellnus, Guido (2001): „*Much ado about nothing?*” *Minority Protection and the EU Charter of Fundamental Rights*. Constitutional Web-Papers, ConWEB No. 5/2001 <<http://les1.man.ac.uk/conweb>>

Shuibne, Niamh Nic (2002): *EC Law and Minority Language Policy – Culture, Citizenship and Fundamental Rights*. Hága: Kluwer Law International.

Sørensen, Georg (szerk.) (1993): *Political Conditionality*. London: Frank Cass-EADI

Thornberry, Patrick (1991): *International Law and the Rights of Minorities*. Oxford: Clarendon Press.

Toggenburg, Gabriel (2001): ‘A Rough Orientation through a Delicate Relationship: the European Union’s Endeavours for its Minorities’ in: Trifunovska, Sezana (ed.), *Minority Rights in Europe: European Minorities and Languages*. The Hague: Asser Press. pp. 205-233.

Torreblanca, José I. (2001): *The Reuniting of Europe – Promises, negotiations and compromises*. Aldershot: Ashgate.

Vizi Balázs (2001): ‘Az Európai Unió és a kisebbségek jogai.’ In: *Kisebbségkutatás 2001/2*

Vizi Balázs (2002): ‘Az Európai Unió és a kisebbségi nyelvek.’ In: Nádor Orsolya (szerk.): *Nyelvi jogok Európában*. Budapest. [előkészületben]

Kevésbé Használt Nyelvek Európai Irodája, EBLUL <www.eblul.org>

Az EU Bizottságának bővítési honlapja <www.europa.eu.int/comm/enlargement/index.htm>

Európai Konvent <<http://european-convention.eu.int>>

Az EU egyes, a kisebbségi jogokat érintő dokumentumai elérhetők a MINELRES adatbázisban: <www.riga.lv/minelres/eu/index.htm>

ⁱ A luxemburgi hatok mellett Lettország, Litvánia, Málta és Szlovénia.

ⁱⁱ A bővítéssel foglalkozó elméleti kutatások eddigi eredményeiről jó összefoglalást ad Schimmelfennig és Sedelmeier 2002.

ⁱⁱⁱ Az EU bővítése és a kisebbségek helyzetéről lásd pl.: Amato és Batt 1998; Liebich 1998; Cilevics 1999; Hughes és Sasse 2003; magyarul pl. Görömbei 2001, az EU-ban élő kisebbségekkel kapcsolatos politikáiról lásd: Estébanez 1995; De Witte 2000; Toggenburg 2001, magyarul pl. Vizi 2001, 2002.

^{iv} Ezzel némileg ellentétes képet fest Balázs 2001: 78-171.

^v 1994-ig Európai Biztonsági és Együttműködési Értekezlet (EBEÉ).

^{vi} A kisebbségek védelme, az Európai Biztonsági és Együttműködési Szervezet (EBEÉ/EBESZ) és az Európa Tanács (ET) 1990-es évek első felében elfogadott dokumentumaiban a nemzetközi együttműködés legitím céljaként jelenik meg, amely területen kimondottan fontos és kívánatos az államok közötti együttműködés mivel ezzel hozzájárulnak a béke és a nemzetközi stabilitás megőrzéséhez. Lásd pl.: ET Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája (1992), ET Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény (1995) vagy az EBEÉ Párizsi Charta egy új Európáért (1990) preambuluma, az Emberi Dimenzióról szóló EBEÉ Konferencia Koppenhágai Dokumentuma (1990) 30. cikk. Az ET egyezmények elfogadottsága ugyan nem egységes az EU tagállamai között, de a jogilag nem kötelező EBEÉ nyilatkozatok elfogadásában, az EU mindegyik tagállama részt vett. Az EU 15 tagállama és a csatlakozásra váró 12 ország mind tagjai mindkét szervezetnek.

^{vii} Presidency Conclusions, Copenhagen European Council, 21-22 June 1993, para. 7 (A iii) Az Európai Tanács csúcstalálkozóin elfogadott zárónyilatkozatok szövegét lásd: <<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>>

^{viii} A legutóbbi bővítéskor, az 1995-ben az Unióhoz csatlakozó EFTA-tagállamokkal szemben például egyetlen politikai jellegű feltételt sem fogalmaztak meg a tagállamok.

-
- ^{ix} Az Unió egyetlen szerve sem hozhat olyan rendelkezést vagy intézkedést, amely ne az uniós szerződések valamelyik cikkén alapulna.
- ^xVö.: De Witte 2000: 3-4.
- ^{xi} A kilencvenes évek első felének nemzetközi jogi kisebbségvédelmi fejleményeiről lásd: Benoit-Rohmer 1996.
- ^{xii}Lásd ESE 1995, vagy pl.: Gál 1999.
- ^{xiii} Az uniós joganyagra építve a csatlakozási tárgyalások 26 fejezetre bontva zajlottak az EU Bizottság és a tagjelölt államok között. Ezek között egyik sem érintette közvetlenül a kisebbségek jogait.
- ^{xiv} Vö.: Európai Tanács luxemburgi csúcstalálkozójának zárónyilatkozatát: 12-13 December 1997, Presidency Conclusions <<http://ue.eu.int/en/Info/eurocouncil/index.htm>> A országértékelő jelentéseket lásd: <<http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/docs/index.htm>>
- ^{xv} <http://www.europa.eu.int/comm/enlargement/report2001/lv_en.pdf>
- ^{xvi} Regular Report Bulgaria 2001 p. 24.
- ^{xvii} Pl. Magyarország, Csehország esetében. Egyedül Szlovákia felkészültségét tartotta a Bizottság 1997-ben elégtelennek a politikai feltételek teljesítésében, de ebben sem a kisebbségekkel való bánásmód megítélése volt a meghatározó (vö.: Vermeersch ebben a számban).
- ^{xviii} ET Regionális vagy Kisebbségi Nyelvek Európai Chartája, ETS No. 148. (1992) <http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/>
- ^{xix} ET Nemzeti Kisebbségek Védelméről szóló Keretegyezmény, ETS No. 157. (1995) <http://www.coe.int/T/E/human_rights/minorities/>
- ^{xx}Lásd még Vizi 2001, 2002.
- ^{xxi} Lásd: <http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgc/aides/forms/eac06_en.htm>
- ^{xxii} A Bíróság a Bickel/Franz (C-274/96 sz.) jogesetben hozott döntésében finoman fogalmazott, amikor kimondta „természetesen egy ilyen kisebbség védelme [egy állam viselkedésének] legitim célját képezheti”.
- ^{xxiii} A konvent elé benyújtott módosító javaslatok összesített táblázatát lásd: <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00574-re01en03.pdf>>
- ^{xxiv} Lásd <www.eblul.org>
- ^{xxv} Az Európai Parlamentben elfogadott és a Konvent elé benyújtott szöveget lásd: <<http://www2.europarl.eu.int/omk/sipade2?PUBREF=-//EP//NONSGML+REPORT+A5-2002-0427+0+DOC+PDF+V0//EN&LENL&LEVEL=3&NAV=S&LSTDOC=Y>>
- ^{xxvi}Lásd <<http://register.consilium.eu.int/pdf/en/03/cv00/cv00574-re01en03.pdf>>